Prof. Dr J. H. A. LOGEMANN

STAATSRECHT VAN NEDERLANDS - INDIË

997
C9

472789.

COLLEGE-AANTEKENINGEN

OVER HET

STAATSRECHT
VAN NEDERLANDS-INDIË

DOOR

Prof. Dr J. H. A. LOGEMANN

1947
UITGEVERIJ W. VAN HOEVE - 's-GRAVENHAGE
N.V. MAATSCHAPPIJ VORKINK - BANDOENG

KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK
0684 1909

KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK

VOORWOORD

De tijd voor een boek over het staatsrecht van Indonesië is nog niet gekomen. Intussen mist het onderwijs node zelfs een boek, dat althans bij is tot het uitbreken van de wereldoorlog. Om in die leemte enigermate te voorzien heb ik gaarne deze aantekeningen ter beschikking gesteld. De gelegenheid ontbrak mij om ze tijdig om te werken in een meer gepaste vorm.

De heer R. van Dijk, lector te Leiden, ben ik erkentelijk voor de correctie van het manuscript en van de drukproeven.

LOGEMANN.

INLEIDING

De Staat

is een maatschappelijke organisatie (= werkverband), die tot doel heeft om met haar gezag een bepaalde samenleving (b.v. de Nederlandsch Indische) te ordenen en te verzorgen. Een organisatie is een verband van functies, vaste werkkringen.

Het staatsrecht

bestudeert de rechtsregels, waarin tot uitdrukking worden gebracht de maatschappelijke plichten en bevoegdheden van de staatsorganisatie, dus die van haar functionnarissen, naar buiten. Daarnaast de plichten en bevoegdheden harer functionnarissen onderling: de samenhang van de organisatie.
Voor het recht is de staat ambtenstelsel; heet n.l. de functie ambt en de functionnaris ambtsdrager (niet altijd een ambtenaar! blz. 16) of orgaan. Het **staatsrecht in engeren zin onderzoekt:** a) welke ambten er in een bepaald staatsbestel zijn, b) wie ze instelt, c) hoe ze bezet worden met ambtsdragers, d) welke hun functie (= werkkring) is, e) welke hun rechtsbevoegdheid is en f) hun onderlinge verhouding. Daarbij g) binnen welke grenzen de staatsorganisatie (en haar onderdelen) haar taak uitoefenen.
Het **administriefrecht** onderzoekt de bijzondere rechtsbetrekkingen, die zijn geschapen om de ambtsdragers hun bijzondere maatschappelijke functie mogelijk te maken. Dus het onderzoekt het rechtskarakter van b.v. de openbare dienstbetrekking, van overheidsvergunningen en -lastgevingen, van dispensaties, van gratie, van inlijving bij de militie enz. enz. Minder sprekend zegt men vaak (b.v. Kleintjes Staatsinstellingen), dat het administratief recht behandelt de regels volgens welke de staatsorganen hun taak „uitoefenen". Bepaald onjuist acht ik het om van administratief recht te spreken, als men het recht over de overheidswerkzaamheid in een bepaalde sector der samenleving gedetailleerd gaat behandelen, b.v. waterstaatsrecht, onderwijsrecht, agrarisch recht. Tegenwoordig is het begrip bestuursrecht in de mode gekomen, waarmee men bedoelt het recht, dat „de administratie" (zie beneden) beheerst. Dat heeft zin, mits men maar niet vergeet, dat de tegenstelling dan niet is staatsrecht, maar b.v. justitierecht en regeringsrecht. In die andere delen vindt men dan veelal problemen van precies hetzelfde karakter terug.

Het staatsrecht van Ned. Indië

heeft als bijzonderheid, dat het bestaat uit twee elementen van zeer verschillende herkomst en structuur: het is **„dualistisch".** [1]) De Nederlanders troffen er een indonesische sociale organisatie aan en handhaafden een deel daarvan: **adatstaatsrecht.** De Nederlanders bouwden

[1]) Westra's inaugurale oratie heette „Dualistisch Staatsrecht". Zie mr. C. van Vollenhoven, Staatsrecht Overzee, Hoofdstuk I.

een **staatsrecht van Nederlandse herkomst** in de westerse sociale sfeer die zij importeerden en zij bouwden dat Nederlands geaard staatsrecht ook in de plaats van verdrongen adatstaatsrecht, soms met assimilatie van indonesische instituten. Gehandhaafd adatstaatsrecht: de landschappen (zelfbesturende rijken) en de inlandse gemeenten; de godsdienstige rechtspraak; een deel der inheemse rechtspraak.
Geassimileerd adatstaatsrecht: het inlands bestuur op Java; herendiensten.

Het staatstype

is in de eerste plaats door die dualistische koloniale trek bepaald. Het Nederlandse deel ontvouwde sinds 1 Mei 1855 (in werkingtreding van het Rr. van 1854) het type ener aan de wet gebonden bureaucratie (legale bureaucratie) en sinds de instelling van de Volksraad (geopend 18 Mei 1918) en vooral diens bekleding met medewetgevende bevoegdheid (16 Mei 1927), het type van de **constitutionele monarchie.** Dit wil zeggen: de maatschappelijke taak van de staat wordt verricht door een groep ambten: **de administratie,** onder leiding van de regering. De regering wordt niet alleen gecontroleerd door een vergadering met representatief karakter, de **vertegenwoordiging,** maar zij brengt i.h.b. wetgeving en begroting tot stand in overeenstemming met die vertegenwoordiging. De regering en de administratie staan dus onder de wet. Verder behoort bij dit historisch in West Europa tot ontwikkeling gekomen type een groep ambten, van de regering onafhankelijk, n.l. de **justitie** of de rechterlijke macht, die historisch-traditioneel in hoofdzaak alleen als taak heeft rechtspraak in burgerlijke en strafzaken, dus onafhankelijke bescherming van goed en lijf der burgers (niet de administratieve rechtspraak). Dit ambtenstelsel, met ambten die zonder uitzondering een beperkte bevoegdheid hebben, berust als geheel op een **constitutie** afkomstig van een aparte grondwetgever. Aan die constitutionele bevoegdheidsdistributie, waaraan alle ambten als „pouvoirs constitués" gebonden zijn, ontleent het type zijn naam. Hoofdtrek is verder de **legaliteit.** Dat is 1e. de onderschikking van alle ambten, behoudens de constitutie, onder de wet 2e. het beginsel, dat de ambten bevoegdheden tegenover de burgers slechts aan de wet kunnen ontlenen. De administratie is niet arbitrair maar legaal. **Niet** behoort er historisch bij het beginsel, dat over 't ganse terrein van constitutie en wet een onafhankelijke rechter haar toepassing bewaakt. Er zijn landen, waarin later een complete en onafhankelijke administratieve rechtspraak naast de rechterlijke macht is ontstaan (Frankrijk, een aantal duitse Länder). Dan nog is het een speciaal vraagstuk, wie het laatste woord zal hebben over toepassing en uitleg van de constitutie. In de U.S.A. is de justitie „the guardian of the constitution", maar de meeste staten hebben dat afgesneden en het laatste woord aan de wetgever gegund. Zo Nederland door Grw. 124 lid 2: de wetten zijn onschendbaar.
Voor Indië fungeert de I.S. als constitutie. Toetsing aan de wet is de N.I. rechter niet verboden.
Een verdere kentrek van het type is de waarborging in de constitutie

van een zekere vrijheidssfeer der burgers tegen aantasting daarvan door de pouvoirs constitués: de grondrechten (droits fondamentaux) of **vrijheidsrechten.** Ook in de I.S. vindt men ze, zij het dat ze — zoals trouwens meestal — maar weinig concreet waarborgen. Veelal laten ze den wetgever overwegend vrij spel: I.S. 45^2, 133, 136, 141 (jo 35—38), 142, 143—145, (146), 162, 164, 165, 166, 169—172, 173, 174.
Heel de werking van de N.I. „constitutionele monarchie" wordt beheerst en gewijzigd door de **koloniale status** van Indië, zijn heterokephalie (vreemd-hoofd-igheid): de nederlandse ambten, die zeggenschap hebben over Indië, het **opperbewind** ([1]).

Decentralisatie.

Indië was sedert 1855 een legale bureaucratie, aangehaakt aan de nederlandse constitutionele en al spoedig parlementaire monarchie. [Dat is: de vertegenwoordiging kreeg rechtens invloed op de bezetting der regeringsambten: parlementaire stelsel]. De enige plaats voor openbare contrôle op, en verantwoording van het indische staatsbeleid was dus de nederlandse Staten Generaal. Daarom noemde men Indië een gecentraliseerd geregeerd land. Hoewel aan ondergeschikte ambten, met name die van 't B.B., een grote zelfstandigheid was ingeruimd: **deconcentratie.** Officieel was er ook maar één kas, beheerst door de indische begroting, die toenmaals — te beginnen met die van 1867 — bij de wet werd vastgesteld. In de practijk beschikte het B.B. over talrijke extra-legale „plaatselijke fondsen" en over onbetaalde herendiensten.
Op de grondslag van minister Idenburg's „decentralisatiewet" van 1903 verschenen in 1905 (1 April) de eerste „locale ressorten" en daarmee de eerste breuk in het stelsel van centralisatie. De **decentralisatie** splitst een groep ambten af van het grote geheel met een grote mate van zelfstandigheid (toch onderworpen aan toezicht en zeggenschap van het landsgezag), maar vooral — en dit is typisch het onderscheid met de deconcentratie van ambtelijke bevoegdheden — met een eigen vermogen en met een eigen vertegenwoordiging. Later zijn op het fundament van minister de Graaff's „bestuurshervormingswet" van 1922 dergelijke lichamen ingezet, onderworpen dus aan een afwijkende wetgeving (provinciën, regentschappen en stadsgemeenten op Java, die daar de locale ressorten vervingen) en nog later zijn voor de buitengewesten de groepsgemeenschappen en stadsgemeenten weer gebouwd op de wet van 1903, maar overigens met een statuut als twee druppels water gelijkend op dat van de Java-lichamen. Juridisch was er dan ook voor de bestuurshervormingswet niet de minste noodzaak geweest.
Het staatstype van al deze **gedecentraliseerde gebiedsdelen** is nagevolgd van dat der nederlandse provinciën en gemeenten en anders dan dat voor de centrale organisatie (**„het land"**, de landsorganisatie). De vertegenwoordiging (raad genoemd) is er het hoogste ambt en de regering (onder verschillende namen: college van gedeputeerden, van gecommitteerden, burgemeester en wethouders) is aan haar ondergeschikt. Eigen justitie hebben zij niet. Wel enige eigen administratieve

[1]) Niet: Opperbestuur. Dat is de Kroon Grw. 62.

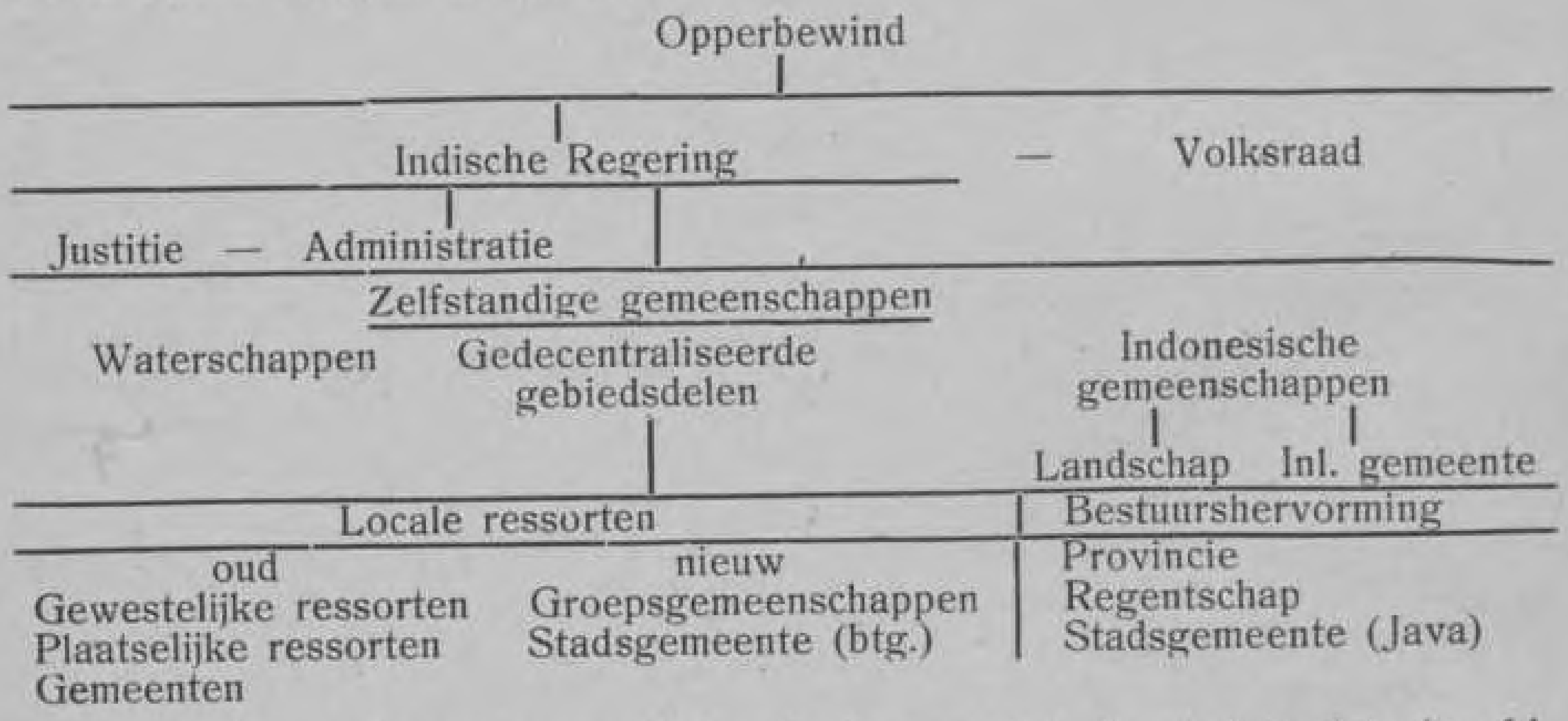
rechtspraak, terwijl zij ook wel eens aan lands-administratieve rechtspraak zijn onderworpen.

De **indonesische gemeenschappen**

zijn op overeenkomstige voet, n.l. van de decentralisatie, in het grote geheel ingevoegd. Samen met de gedecentraliseerde gebiedsdelen (of „decentralisatielichamen") en de ietwat anders geaarde waterschappen vormen zij de (lagere) zelfstandige gemeenschappen. Is in hun statuut een contractueel element begrepen (het politiek contract, inclusief de korte verklaring) dan heten zij zelfbesturen, zelfbesturende rijken of beter: **landschappen.** Ontbreekt dat element dan heten zij **inlandse gemeenten.** Hun statuut is goeddeels adatrecht; daarnaast natuurlijk landsvoorschriften, die hun plaats in en relatie met het grote geheel bepalen. Hun staatstype is onderling nogal verschillend en tevens afwijkend van dat van land of gedecentraliseerd gebiedsdeel. Met name is het beginsel der legaliteit met ongeschreven recht moeilijk te verenigen. Hun specifiek karakter is door gemis aan kennis en aan principieel inzicht niet helemaal tot zijn recht gekomen. Meestal hebben zij eigen rechtspraak.

Schema

Alles bijeen krijgt men dit schema:



In verband met het typeverschil valt dan verder de stof in drie hoofddelen uiteen, n.l.

a. het landsstaatsrecht
b. het staatsrecht der gedecentraliseerde gebiedsdelen en der waterschappen
c. het staatsrecht der indonesische gemeenschappen.

I

HET LANDS-STAATSRECHT

LIJST VAN AFKORTINGEN

Afkortingen.	
Grw. (1938)	Grondwet 1938.
I.S.	Indische Staatsregeling.
R.r.	Regeringsreglement.
R.O.	Rechterlijke Organisatie.
E.	Engelbrecht, De N.I. wetboeken.
V.S.	Verordeningen Staatsrecht.
R.A.	Regeringsalmanak.
K.B.	Koninklijk besluit.
g.b.	Gouvernementsbesluit.
a.v.	Algemene verordening.
S.	Staatsblad van N.I.
Bb.	Bijblad op het Staatsblad van N.I.
db.	Decentralisatiebesluit.
lro.	Locale raden ordonnantie.
po.	Provincie-ord.
rgo.	Regentschaps-ord.
sgo.	Stadsgemeente ord.
ggo.	Groepsgemeenschapsord.
sgo btg.	Stadsgemeenteord. buitengewesten.
I.C.W.	Indische Comptabiliteitswet.
I.B.W.	,, Bedrijvenwet.
btg.	Buitengewesten.
S.v.	Reglement op de strafvordering.
R.v.	,, ,, ,, rechtsvordering.
Rr. btg.	Rechtsreglement buitengewesten.
I.R.	Inlands Reglement.
T.	Indisch Tijdschrift v. h. Recht.
a.m.v.b.	Algemene maatregel van bestuur.
ord.	Ordonnantie.
v.k.v.	Volksraadkiesverordening.
r.v.	Regeringsverordening.
A.B.	Algemene bepalingen v. wetgeving.
K.	Wetboek v. koophandel.

I. DE ADMINISTRATIE

Ia. Welke ambten zijn er?

De **ambten** der administratie zijn talloos: politieagent, brievenbesteller, assistent-resident, ingenieur der irrigatie, hoofd v. d. dienst v. h. boswezen. En dan noem ik hier, behalve 't laatste voorbeeld, slechts groepen, geen afzonderlijke ambten.
De ambten zijn meestal verenigd tot **organisaties,** die de staatstaak in een bepaalde sector van het sociale leven verrichten en die men het best **diensten** noemt: de dienst van het boswezen, van waterkracht en electriciteit, maar ook, als is daarbij de term **„dienst"** niet gebruikelijk, de dienst van het lager onderwijs e.d.
De diensten zijn weer, zoveel mogelijk naar sociale verwantschap, samengevat in **departementen.**
De sociale achtergrond van deze geledingen is deze, dat de dienst, i.v.m. zijn gespecialiseerde taak is een deskundigenorganisatie. Natuurlijk is niet elk ambt in de dienst door deskundigen bezet; er zijn ook hulpambten. Het diensthoofd moet wel leider zijn en klaar besef hebben van de sociale functie van de dienst, maar hij is toch primair deskundige. Anders de departementshoofden. De departementen zijn historisch ontstaan als gespecialiseerde secretariaten der regering. Hun andere kant: leiders van diensten, is pas later ontwikkeld. Zij handhaven de regeringspolitiek in de administratie. Maar tegenwoordig helpen zij die ook vormen: sociaal en financieel. Niet het minst door het optreden van het departementshoofd in de volksraad als regeringsgemachtigde voor zijn departement en dus ook voor zijn begrotingsafdeling.
Naast de departementale diensten staat de **bestuursdienst** met een afwijkende functie. Ten rechte zijn er acht bestuursdiensten, n.l. evenveel als er gewesten zijn, want de gouverneurs (gewestelijke hoofden van de bestuursdienst: hoofden van gewestelijk bestuur) staan rechtstreeks onder de G.G.
Het B.B. (oude naam) is niet gespecialiseerd op een bepaalde sector van het maatschappelijk leven. Zijn typische functie is juist om het levend verband tussen die sectoren **plaatselijk** waar te nemen en te verzorgen: de locale samenhang der belangen. Vandaar dat het B.B. de drager was van oudsher der deconcentratie en zelfs van een verkapte decentralisatie (boven 7). Zijn typische functie maakt het tot de arbiter tussen de botsende belangen en vooral botsende geestesgesteldheid der heterogene ras- en sociale groepen (hierop wees Meyer Ranneft, in zijn geschriften) en in verband daarmede staat b.v. zijn taak bij de toepassing der agrarische wetgeving (de sociale strijd om de grond). Eveneens typisch is, dat het B.B. de schakel is met de gehandhaafde adatstaatsrechtsfeer (boven 5 en 8). En ten derde is typisch zijn taak bij de handhaving der openbare rust en dus zijn straks te vermelden aandeel in de dienst der politie. Vooraf iets over de

Historische ontwikkeling der administratie

Na de overname in 1816 werd onmiddellijk georganiseerd de bestuursdienst.

De centrale regering beschikte over een eigen secretariaat, de algemene secretarie. Daarnaast hadden Oorlog en Marine hun eigen gespecialiseerde leiding (nog geen onderscheid tussen departement van oorlog en legerleiding; evenmin bij marine). En dan was er één gespecialiseerd secretariaat: de generale directie van financiën, die op de duur onderverdeeld was in vier directies (de toenmalige naam der departementsafdelingen in Nederland): financiën, middelen & domeinen, producten & civiele magazijnen, kultures. De generale directie begon al gauw, door middel van „inspecteurs" de hand uit te steken naar zeggenschap over het werk buiten en de douane is al uit die tijd een voorbeeld van een hiërarchisch gesloten dienst van gespecialiseerde ambten van de periferie tot het centrum. Maar meestal waren de gespecialiseerde ambten in de periferie ondergeschikt aan de bestuursdienst. Deze zelf echter was in financiële zaken direct ondergeschikt aan de generale directie. De bezuinigingstijd van du Bus maakte aan de tendens der directies om departementale diensten op te bouwen een eind en dat blijft zo tijdens de bloeitijd van het cultuurstelsel, zolang er geen cent voor de ontwikkeling van het land mag worden uitgegeven. Dit begint te veranderen met de landvoogdij van Duymaer v. Twist (1851—1856) en daar komt bij, dat het Rr. (64) zich een departementsorganisatie denkt als in Nederland, waar de hele staatstaak tussen departementen is opgedeeld. In 1855 wordt daarom de generale directie ontbonden in zijn afzonderlijke directies; in 1854 was een dep. van waterstaat geschapen. Maar echte uitvoering van het Rr. volgt pas als de comptabiliteitswet van minister Franssen v. d. Putte (1864) het financieel beheer over de departementen gaat verdelen. De begroting voor 1867 zou als eerste volgens de wet (en door de wetgever) worden vastgesteld. Vandaar in 1866 een nieuwe departementale organisatie, waarbij elk departement zijn afdeling comptabiliteit kreeg. Men riep in het leven: Financiën, Binnenl. Bestuur, Waterstaat, Onderwijs en dan verder Marine en Oorlog. Het duurde echter tot 1870 vóór er een departement van Justitie kwam: tevoren hadden Hooggerechtshof en vooral Procureur Generaal die zaken behartigd.

Van dit tijdstip af beginnen de departementen hun inspecties te ontwikkelen en in zeer vele takken van staatszorg gaat de hiërarchieke, verticaal gerichte keten zich sluiten. D.w.z. er ontstaan departementale diensten, waar de bestuursdienst geen of weinig gezag meer over uitoefent. Vooral op het intens beheerde Java.

De omzwaai van fiscale staat naar welvaartsstaat (loslating van het kultuurstelsel) uit zich in een geweldige groei van het apparaat. In de 20e eeuw ontstonden daarom nieuwe departementen: in 1904 landbouw, in 1907 gouvernementsbedrijven. Door latere herschikkingen is het eindresultaat aldus: justitie, financiën, binnenlands bestuur, onderwijs en eredienst, economische zaken, verkeer en waterstaat, oorlog, marine (volgorde der begrotingsafdelingen). Allen zijn gevestigd te Batavia, behalve verkeer en waterstaat en oorlog, te Bandoeng.

De groei der departementale diensten was de triomf der gespecialiseerde deskundigheid. Zij ging gepaard met gemis aan begrip voor de

typische functie van de bestuursdienst. Slechts diens ondeskundigheid werd gezien; verdringing had dus plaats. Het B.B. verweerde zich met uiterst gering succes. In 1876 wordt (in hun instructie) voor de hoofden van gewestelijk bestuur bepaald, dat zij slechts direct ondergeschikt zijn aan de G.G. Zij moeten echter de „aanwijzingen" der directeuren volgen, behoudens beroep op de G.G. — In dezelfde tijd heeft op Java de scheiding van bestuursdienst en justitie plaats; er komen van 1870 af juridisch gevormde landraadpresidenten (voltooid in 1892); van 1872 af mag op de politierol niet meer arbitrair worden gestraft; in 1914 wordt de politierol vervangen door de landgerechten.

In het begin der 20e eeuw is de typisch locale functie van de bestuursdienst grondig ondermijnd en de centralisatie, door middel der departementale diensten, zelfs voor de fieldworkers dezer laatsten te drukkend geworden. Men roept om decentralisatie. Deze begint in 1905 en heeft in enkele jaren (1905—1908) heel Java met een net van locale ressorten overdekt. Dit kost het B.B. de verordeningsbevoegdheid (keuren) der hoofden van gewestelijk bestuur, die op de raden overgaat. Doch de plattelandslichamen (gewestelijke raden) worden practisch een instrument van het B.B. In de steden echter, die juist in deze tijd hun groei aanvangen en intensieve verzorging eisen, raakt het B.B. in een nieuwe controverse: de bestuursambtenaar-raadsvoorzitter heet ondemocratisch en de belangen der stad voor zijn lands-taak te verwaarlozen. Van 1916 af verdringen burgemeesters het B.B. uit de grotere gemeenten.

De aan de locale ressorten toevertrouwde taak bleef zo gering, dat aan de behoefte aan decentralisatie niet voldoende was tegemoet gekomen. Bovendien kreeg men weer meer oog voor de specifieke functie van het B.B. sedert met het opkomen der inlandse beweging zijn politiek-politionele taak weer meer relief kreeg. Vandaar de bestuurshervorming, waartoe de wet van 1922 werd vastgesteld, uit wier tekst men nauwelijks zou kunnen opmaken, dat zij niet alleen uit was op meerdere decentralisatie, maar ook op herstel van het B.B. Tegelijk moest ook het inlands bestuur worden gereleveerd t.o.v. het Nederlandse korps (de zogenaamde ontvoogding, waartoe in 1918 al een aanloop was genomen).

De Java-hervorming is aanvankelijk met weinig doorzicht uitgevoerd; i.h.b. de nieuwe organisatie van de bestuursdienst moest spoedig grondig herzien. De in 1939 komende hervorming in de buitengewesten is dadelijk beter opgezet. Details later. De bestuursdienst bleef ingebouwd in de gedecentraliseerde gebiedsdelen en bleef belast met toezicht op en leiding van de indonesische gemeenschappen (gouverneur voorzitter prov. raad en gedeputeerden; regent idem t.o.v. regentschap; diverse bestuursambtenaren idem t.o.v. groepsgemeenschappen; van kleinere gemeenten is een bestuursambtenaar burgemeester). Daarnaast echter zijn een aantal landsdiensten in de btg. gesteld onder de bevelen van de residenten (volksgezondheid, landbouwvoorlichting, veeartsenijkundige dienst, inlands onderwijs, openbare werken) met inspecties bij de gouverneur. Op Java is dit formeel niet zo, maar de java-resident harmonieert in de practijk evenzo de in zijn residentie werkende lands-

en provinciale diensten. Zie voor dit alles de instructies voor de bestuursambten in V.S. *).
De dienst der politie, de sterke arm ter beveiliging van den burger en van de staatsorganisatie zelf, tevens als „justitiële politie" opsporingsorganisatie van delicten, die de strafrechter moet berechten, bestaat deels uit een deskundigen-apparaat: de ambten van stadspolitie en veldpolitie. Deze zijn ondergeschikt aan de ambten van de bestuursdienst (zie de instructies van gouverneurs en residenten). De opperste chef is dan echter weer, al sinds 1848, de procureur generaal.
Hoe de **organisatie** van de verschillende diensten is, valt na te zien in de R.A.I. Lang niet van alle diensten bestaan organisatiebesluiten, van nog minder zijn zij in staats- of bijblad gepubliceerd (en up to date!).
Van belang is de **organisatie van de bestuursdienst.** Deze loopt uiteen tussen Java en de btg.
Op Java zijn 5 gouvernementen: West-, Midden- en Oost-Java, Soerakarta en Jogjakarta. Onder den gouverneur staan de residenten. Aan dezen direct onderschikt zijn de regenten zowel als de assistent-residenten. De functie van locale gezagvoerder ligt daarbij bij de regent; de assistent resident is voorn.l. belast met de uitvoering van bepaalde verordeningen, met justitiële functies en met de leiding van de veldpolitie. Onder den regent (die een assistent en plaatsvervanger heeft in de patih) volgen de districtshoofden (wedana) en onderdistrictshoofden (assistent wedana). Aan de assistent resident zijn soms nog toegevoegd controleurs of adspirant controleurs, zuiver als hulporganen zonder eigen wettelijke bevoegdheden.
Vóór de bestuurshervorming waren er geen gouverneurs. De residenten waren dus hoofd van gewestelijk bestuur. Hun gewesten waren verdeeld in afdelingen, de ressorten van de assistent residenten, hoofden van plaatselijk bestuur. De regenten waren aan den assistent resident ondergeschikt. De controleurs (toenmaals minstens in elk regentschap één) bevoogdden hevig het inl. bestuur, zelfs de regenten. Reeds vóór de bestuurshervorming is gepoogd om aan het inlands bestuur meerdere zelfstandigheid te geven: de zogenaamde **„ontvoogding".** De overgedragen bevoegdheden waren onbenullig. Van meer belang was, dat de controleurs geen eigen „contrôle-afdelingen" meer kregen (waarin ze tevens practisch als chef van het inl. bestuur optraden) maar adjuncten werden van de ass. resident. De bestuurshervorming nam van de residenten een deel hunner oude bevoegdheden af ten bate van de gouverneurs (die er nieuwe bij kregen, gedeconcentreerd van de departementen), de nieuwe hoofden van gewestelijk bestuur. De nieuwe residenten werden hoofd van plaatselijk bestuur en namen die functie over van het oude ambt van assistent resident. Deze aanvankelijke opzet bevredigde niet en in S 1931-168 kwam de zogenaamde **„herschikking"** of „taakverdeling". De functie van hoofd van plaatselijk bestuur

*) Indien in dit werk wordt verwezen naar V(erordeningen) S(taatsrecht) sla men thans na in: Wetten en Verordeningen (betreffende Indisch Staatsrecht) uitgegeven onder toezicht van R. v. Dijk, bij denzelfden uitgever verschenen en waar men de meeste teksten kan terugvinden.

werd nu opgedeeld tussen resident, regent en assistent resident („nieuwe stijl").
In de **Vorstenlanden**, die eigenlijk te klein zijn voor een gouvernement, maar om de rang der vorsten niet minder konden doen, is de organisatie iets afwijkend. In plaats van lands (of „gouvernements") inlands bestuur is daar het inlands bestuur van de landschappen zelf.
De buitengewesten zijn verdeeld in de gouvernementen Sumatra, Borneo en Grote Oost. De gouverneurs zijn dus hoofd van gewestelijk bestuur, maar hun bevoegdheden bestaan overwegend uit dezulke, die op hen gedeconcentreerd zijn. Onder hen is de oude organisatie practisch intact gebleven. De residenten behielden dus overwegend hun oude bevoegdheden en zijn zoals boven al bleek de chefs der „residentiediensten" (blz. 13) geworden. [Op Java zijn die welvaartsdiensten provinciaal; in de btg. gingen zij over op de groepsgemeenschappen, waar die zijn]. Onder hen dienen de onderafdelingshoofden (meest controleurs B.B. of civiel gezaghebbers) als hoofden van plaatselijk bestuur. Tussen resident en onderafdelingshoofd is, voorn.l. met controlerende en internleidende functie ingeschoven het afdelingshoofd (meest een assistent resident). Het inlands bestuur is steeds ondergeschikt aan het onderafdelingshoofd en is in vele gewesten georganiseerd in aansluiting aan het adatstaatsrecht (Atjeh, Zuid Celebes). Waar het adatstaatsrecht geen grotere organisaties kende dan inl. gemeenten, functionneert vaak een landsdienst van districtshoofden en (soms) onderdistrictshoofden. Zo vooral op Sumatra en Borneo. Elders, vooral in de Grote Oost, gaf men het inl. bestuur liever geen eigen ressorten en fungeert het zuiver als hulporgaan van het onderafdelingshoofd onder de naam bestuursassistent. Maar er zijn bestuursassistenten met eigen ressort en er zijn districtshoofden wier ressort met dat van het onderafdelingshoofd samenvalt en die meer als assistent optreden. Zie R.A. I.
In de landschappen functionneert soms een eigen inlands bestuur (de grotere). Over de kleinere is soms een gouvernements inlandsbestuur uitgespreid.
Soms zijn over bepaalde groepen van vreemde oosterlingen of plaatselijk vreemde indonesiërs aparte hoofden aangesteld (chinese en arabische „officieren", „dagang" hoofden enz.).
Zie voor dit alles R.A.
Van algemene strekking is ook de kennis van de **organisatie der comptabiliteit**, waarbinnen de algemene rekenkamer een plaats inneemt. Maar deze dienst is overwegend als nevenfunctie aangehaakt aan allerlei andere ambten en laat zich daarom beter kenschetsen in de paragraaf over de rechtsbevoegdheid der ambten. (Ie).

1b. Wie stelt de ambten der administratie in?

De I.S. en het Rr. hebben zich met de organisatie der administratie nauwelijks ingelaten.
I.S. 115 geeft te kennen, dat er departementen van algemeen bestuur behoren te zijn. Rr. 64 liet nog duidelijk uitkomen, dat daartussen de ganse overheidstaak (v.z.v. landstaak) behoorde te worden opgedeeld,

maar een redactiewijziging in 1925 (I.S.) liet dit onbedoeld verloren gaan. Streng is dit voorschrift nooit uitgevoerd. Nu nog is de politieleiding niet onder een der departementshoofden (titel: directeur, behalve van O. en M.) gebracht. Zie blz. 14. Het departement van binnenlands bestuur verzorgt de recrutering, kleding, bewapening, oefening der politiekorpsen en een deel der personeelszaken (v.z.v. n.l. niet gedecon-centreerd), maar heeft over de werkzaamheid der politie niets te zeggen. Evenzo is de adviseur van inlandse en arabische zaken direct ondergeschikt aan den G.G. al wordt zijn dienst administratief verzorgd (comptabiliteit, personalia) door het departement van onderwijs. Vreemd genoeg ressorteert daarentegen de adviseur voor oost-aziatische zaken onder het departement van binnenlands bestuur.

I.S. 115 verzuimt (anders dan Rr. 64) ook nog te zeggen, wie de departementen (en dus het ambt van directeur) instelt. Het is wel duidelijk, dat de G.G. bedoeld is. Maar aangezien de begroting departementsgewijs in afdelingen is verdeeld, die elk afzonderlijk worden vastgesteld (I.S. 101^2 en 103^2), kan hij niets doen zonder den begrotingswetgever.

Wat de diensten der administratie betreft bevat de I.S. niets dan I.S. 120 en 118, 126, 127, over de bestuursdienst. Omtrent zijn organisatie (dus: ambtenbestel) is daarin nauwelijks iets te vinden. In het Rr. stond te lezen, dat Indië door de Kroon in gewesten moest worden opgedeeld (Rr. 68); zie nu I.S. 119^1 dat ten onrechte doet alsof een provincie een gewest is, d.w.z. alsof een gedecentraliseerd gebiedsdeel is een ambtskring van een hoofd van gewestelijk bestuur. Het gebied van een provincie valt echter — zo wil het I.S. 119^1 — samen met deze ambtskring. I.S. 118 (Rr. 67) spreekt dooreen van inlands bestuur (aangestelde hoofden geassimileerd adatstaatsrecht) en hoofden der indonesische rechtsgemeenschappen („erkende hoofden").

Dan verder is er nog Rr. 32 (over het leger). Waarschijnlijk is, dat de wetgever het instellen van ambten en het benoemen der ambtsdragers niet heeft onderscheiden. Dan geeft I.S. 39 leden 1 en 2 de regel: de G.G. met bevoegdheid tot overdracht.

Zo is inderdaad de practijk. Zie voor de instelling der burgerlijke departementen S. 1924—576 art. 1 (E) (een K.B. omdat Rr. 64 dit eiste, maar sinds de I.S. met rang van g.b. en dan ook vele malen bij g.b. gewijzigd). De verdere artt. van dit besluit geven niet de indeling der departementen in diensten, maar de werkkringomschrijving.

Van een aantal departementale diensten zijn organisatiebesluiten gepubliceerd, vooral in een vorig tijdvak. De publicatie is niet bijgehouden. Het best wordt men over de actuele toestand ingelicht in de R.A. I.

Het langst volgehouden is de opmaking en publicatie van organisatiebesluiten bij de bestuursdienst. Dit zijn gewestelijke besluiten (voor de btg. nog de oude gewesten, dus de residenties). Zie R.A. Het aantal niet gepubliceerde afwijkingen „voorlopig" uit bezuiniging was in de laatste jaren echter legio.

Een enkel maal is een ambt der administratie ingesteld bij a.v. zie b.v. het reglement op de burgerlijke stand voor europeanen (E) art. 1 lid 2. Of althans de a.v. verplicht den G.G. om bepaalde ambten in te stellen.

b.v. reglement notarisambt (E) art. 2 (bedenk, dat een bepaald ambt pas is ingesteld als een bepaald omgrensde werkkring is aangegeven; niet dus art. 1 stelt „het" notarisambt in, maar art. 2 gelast de instelling van „de" notariaten).
Al of niet gedacht als toepassing van I.S. 39 lid 2 draagt ook de G.G. de instelling van ambten over. Meestal geschiedt dit „binnen de grenzen van de bij de begroting vastgestelde **formatie**". De meeste ambten der administratie worden n.l. vervuld door beroepsambtenaren, die daartoe in dienst treden van het land. Zij zijn dan grotendeels verenigd in **korpsen** en daarbinnen onderscheiden in **rangen**. Een bepaalde rang geeft dan enerzijds aanspraak op een bepaald salaris, anderzijds op de benoeming in bepaalde ambten. Zie b.v. (ten onrechte zo geheten) „besluit op de bestuursorganisatie" S. 1925—622. Controleur, assistent-resident, resident, gouverneur zijn **rangen** van het Nederlands **korps** van de bestuursdienst". ([1]) Bepaalde **ambten in de organisatie** van de **dienst** zijn pas b.v. het ambt van resident van Batavia, assistent resident van Garoet enz. De **formatie** wijst nu aan hoeveel personen van elke rang in dienst mogen worden gesteld. Men kan dan verder aan een departementshoofd, diensthoofd of nog lager bevoegdheid geven om die personen te werk te stellen, d.i. hun een werkkring te geven d.i. hun een ambt te scheppen. Vooral organisaties van bedrijven krijgen daardoor de nodige soepelheid. Ook de gewestelijke organisatiebesluiten van de bestuursdienst geven ten dele slechts een formatie.
Met het begrip **betrekking** wordt in verband met deze ontwikkeling soms bedoeld ambt en soms plaats in de formatie van de dienst.
Sommige ambten zijn collegiaal, b.v. de weeskamer en de algemene rekenkamer. Van zulke ambten moet bij de instelling ook hun interne organisatie (meestal zegt men: hun werkwijze) worden geregeld. Met name hun besluitvorming. Zie b.v. I.C.W. 56 en 57. Uitvoeriger later bij andere colleges.

Ic. Hoe worden de ambten met ambtsdragers bezet?

Verre de meeste ambten c.q. betrekkingen der administratie worden bezet door benoeming: I.S. 39 en 32. Een aantal worden ambtshalve vervuld door de dragers van andere ambten. B.v. reglement notarisambt art. 2 no. 2. (E). De G.G. heeft van de bevoegdheid tot delegatie gebruik gemaakt bij de „benoemingsoverdrachtregeling" S. 1928—35 (vaak gewijzigd).
Enkele gewichtige ambten worden bezet door de Kroon: I.S. 32 lid 2, 4, 5 (bevelhebber en opperofficieren landmacht) I.C.W. 44 lid 1 (voorzitter en leden algemene rekenkamer).

1) Er is één Nederlands korps van den bestuursdienst. Daarnaast staan de gewestelijke inlandse korpsen van den bestuursdienst, d.i. het „inlands bestuur". In de btg. staat hiernaast nog het korps gezaghebbers, in beginsel bestemd voor de lagere ambten van het „Europees bestuur", maar bij uitzondering ook tot de hogere toegelaten (vandaar de rangen van fungerend controleur en assistent resident titulair). Het korps wordt niet meer aangevuld. Soms wordt nog een bestuurs-ambt vervuld door een officier van de landmacht als „fungerend gezaghebber".

Benoemingsregelen, bij ordonnantie gesteld, zijn er weinige. (1) De voornaamste is S. 1930—401: Onverminderd de voor bepaalde betrekkingen in verband met haar bijzonder karakter gestelde eisen van Nederlanderschap of landaard zijn tot betrekkingen bij de burgerlijke dienst in N.I. benoembaar alle nederl. onderdanen, indien zij overigens voldoen aan de gestelde voorwaarden van bekwaamheid. Van de eis van onderdaanschap kan de G.G. dispensatie verlenen; vreemdelingen zijn dus i.h.a. niet benoembaar.
De eis van Nederlanderschap is merkwaardigerwijs niet gesteld voor het nederlands korpe van de bestuursdienst, maar daarvoor in de practijk wel gehandhaafd. Daarentegen wel voor het korps gezaghebbers! Overigens geldt hij voor geen enkel ambt der administratie.
Daarentegen geldt voor een groot aantal betrekkingen, met name voor het inlands bestuur dat men Indonesiër moet zijn. Men twist over de vraag, of tot het inlands bestuur alle Indonesiërs benoembaar zijn, ook al zijn zij geen inlander (doch met europeanen gelijk gesteld). Kleintjes ontkende dit.
Om te behoren tot het specifieke bestuur van Chinezen of Arabieren (chinese en arabische „officieren") moet men natuurlijk tot die landaard behoren.
Voor benoemingen tot bij ordonnantie (S. 1927—133, E) aan te wijzen gewichtige ambten moet de G.G. de Raad van Indië raadplegen: I.S. 22 lid 2 onder e.
De voordracht aan de Kroon voor benoeming tot legercommandant (en commandant v. d. zeemacht) en van president der Algemene Rekenkamer geschiedt door de Raad van Ministers (reglement v. orde voor die Raad art. 1 onder e; zie thans K.B. van 10 November 1945 Staatsblad F 270).
Een restant van erfelijkheid bij ambtsbekleding vindt men t.a.v. de regenten van Java en Madoera I.S. 126 lid 4.
De bevoegdheid tot ontslag uit het ambt volgt i.h.a. die tot benoeming.
Zie ontslagwaarborgen voor de algemene rekenkamer I.C.W. 46—48.

De openbare dienstbetrekking. Verreweg de meeste ambten der administratie worden bekend door (beroeps) **ambtenaren.** Zij staan in dienstbetrekking tot het land, **krachtens** welke dienstbetrekking zij de plicht hebben zich ambten te laten opdragen. Deze openbare dienstbetrekking (ook wel genoemd: ambtenaarsverhouding) wordt beheerst door eigen, publiekrechtelijke regels en niet door de regels van het burgerrechtelijk arbeidscontract. (2) Volgens velen (o.a. Kleintjes I) ontstaat de verhouding door „de eenzijdige overheidsdaad, waarbij het ambt wordt opgedragen, d.w.z. de bevoegdheid tot uitoefening van functies wordt gevestigd". M.i. verwart men hier het treden in de dienstbetrekking met de opdracht van het ambt. Toch is juist in het indisch staatsrecht het

1) Bijzondere bepalingen voor benoeming en opleiding voor B.B. en voor rechterlijke macht.
2) Het komt voor, dat personen op burgerlijk arbeidscontract in 's lands dienst worden genomen. Dit belet allerminst hun ambten op te dragen. Eventueel gezag is verknocht aan het ambt, niet aan de dienstbetrekking.

verschil duidelijk. Uitgezonden ambtenaren staan reeds in dienstbetrekking, maar bekleden geen ambt; idem ambtenaren met europees verlof. Bovendien wordt terecht onderscheiden tussen ontslag uit de betrekking en ontslag uit 's lands dienst. Verder erkent Kleintjes: „evenwel vertoont deze rechtsverhouding de eigenaardigheid dat de overheidsdaad geen rechtsgevolg heeft zonder dat de betrokken persoon...... in de benoeming ...... toestemt". Een rechtshandeling, die geen rechtsgevolg heeft is maar een raar ding. Ik houd dan ook vol, dat de openbare dienstbetrekking ontstaat door aanbod en aanname, dus uit overeenkomst. Dat neemt niet weg, dat de inhoud der overeenkomst, nog méér dan bij het burgerlijk arbeidscontract, eenzijdig door de dienstheer wordt vastgesteld. O.a. de bezoldigingen. I.S. 40 (en 41) op grond waarvan bij G.b. o.a., de B.B.L. (bezoldigingsregeling burgerlijke landsdienaren) is vastgesteld. De pensioenen berusten op een ordonnantie, I.S. 39 lid 3 en 32 lid 6.
Zie verder voor de dienstbetrekking R.A. I onder het hoofd Personele Verordeningen. Deze stof is zeer ingewikkeld en niet voldoende theoretisch uitgeplozen.

Eigenlijk behoort hierop aan te sluiten een paragraaf over de verhouding van ambt en ambtsdrager. Maar dit onderwerp is nog onvoldoende onderzocht, hoewel er zeer belangrijke punten bij ter sprake moeten komen. O.a. de rechtsgevolgen van de onbevoegde ambtshandeling. En de persoonlijke verantwoordelijkheid van den ambtsdrager wanneer hij in zijn ambt een onrechtmatige daad pleegt. Enkele ondergeschikte punten, zoals ambtseed en ambtsaanvaarding vinden toevallige behandeling t.a.v. de G.G. (zie hier dus later), omdat de I.S. erover spreekt.
De ambtsdrager moet zijn ambt **goed** waarnemen. Hij staat daarom onder disciplinair gezag, dat disciplinaire straffen kan toepassen. Bij landsdienaren strekt de disciplinaire verhouding zich uit over de gehele dienstverhouding, waarvan het goed waarnemen der opgedragen ambten een onderdeel is. Zie de straffen- en beroepsord. S. 1935—441.

Id. De werkkring der ambten van de administratie.

Hier valt onmiddellijk het onderscheid te bedenken tussen de departementen en departementale diensten enerzijds en de bestuursdienst ter andere zijde. Departementen en departementale diensten vinden zich als werkkring aangewezen de verzorging van een bepaalde sector van het maatschappelijk leven, al dan niet met nadere beperkingen in middelen of doeleinden. De bestuursdienst vindt zich toegewezen de zorg voor het welzijn van een streek, d.i. dus van een plaatselijke samenleving in de samenhang der veelsoortige menselijke belangen.
De werkkring der departementen is opgesomd in het K.B. in S. 1924—576 (E). De opsomming loopt ten dele parallel met de organisatie der administratie in diensten, maar die kan men er toch niet precies uit aflezen.

De organisatiebesluiten der diensten zijn, zoals reeds gezegd, niet altijd volledig en up to date gepubliceerd. Soms vindt men daarin een algemene taakomschrijving van de dienst. Soms vindt men die in de instructie van het diensthoofd. Zie toevallig in E 1778 over de werkkring van het Kantoor van Arbeid.
De werkkring der afzonderlijke ambten der diensten vindt men in de instructies voor de ambtsbekleders, die lang niet alle gepubliceerd zijn. Hun differentiatie binnen de dienst volgt vooral de organisatie-eenheden (een school, een irrigatieafdeling, een houtvesterij) en de functies, die daarin vervuld moeten worden.
Veelal bestaat het werk echter uit het uitvoeren van verordeningen en dan vindt men daarin dus de werkkring der met die uitvoering belaste ambten in zoverre omschreven.
T.a.v. de bestuursdienst geeft I.S. 120 lid 1 een geheel mislukte taakomschrijving. Toe te geven valt, dat een algemene omschrijving van de taak van het B.B. niet gemakkelijk is. Als men eenmaal begrijpt, wàt het kenmerkende is, lijkt er mij geen beter omschrijving dan: het plaatselijk bewind. I.S. 120^1 doet alsof er binnen het gewest maar tweeërlei soort „bestuurszorg" is, n.l. die behorende tot de huishouding der provincie en de taak van het B.B. Toen men erop wees, dat er b.v. ook nog de regentschaps-, stadsgemeente- en desahuishoudingen waren alsmede het medebewind, voegde men de woorden in „voor zover niet bij of krachtens deze wet anders bepaald". Met het feit, dat veel bestuurszorg valt binnen departementale diensten, waarover het B.B. niets te zeggen heeft, is ook al niet gerekend. Ten slotte is de term „bestuurszorg" dubieus. Het B.B. doet meer, dan alleen de functie bestuur uitoefenen.
De instructies voor het B.B. (I.S. 120^3, 126^3, 127^3) alle in S.V. De oudere zijn niet veel meer dan hulpeloze opsommingen. Maar zie vooral de inhoud van de ambtseed: belofte van de welvaart van het gebied te behartigen. Goed zijn de jongste instructies voor de bestuursdienst in de buitengewesten, waarin de locaal harmonierende taak het best uitkomt.
De werkkringomschrijving van een ambt kan heel strikt zijn, bepaald aangewezen handelingen omvatten (b.v. reglement notarisambt art. 1) en zij kan veel ruimte laten tot eigen initiatief, zoals bij de bestuursdienst. In zoverre kan men onderscheiden gebonden taak en vrije taak, hoezeer ook een goede vervulling der vrije taak plicht is.
Bij de bestuursdienst komt nog de eigenaardigheid, dat de verschillende ambtsressorten elkaar telkens bevatten (onderdistrict, district, regentschap, residentie, gouvernement) en dat elk der bestuurders moet zorgen voor het welzijn van zijn ressort. Hier zou dus een heel rijtje ambten ten slotte allemaal hetzelfde moeten doen. De oplossing brengt natuurlijk de hiërarchieke samenwerking: elke lagere ziet zijn initiatief teruggebracht binnen de grenzen, die zijn superieuren hem stellen.

Ie De rechtsbevoegdheid van de ambten der administratie.

Ten einde hun werkkring te kunnen vervullen zijn de ambtsdragers veelal bevoegd om rechtshandelingen te verrichten. Hetzij naar gemeen

burgerlijk recht (kopen, huren, arbeidscontracten afsluiten enz.) hetzij speciaal geschapen (vergunningen, lastgevingen, belastingaanslagen, inlijving bij de militie enz.). Dikwijls wordt de werkkring van een ambt (ten dele) bepaald door de attributie van een bepaalde rechtsbevoegdheid.
Het naspeuren van karakter, vorm, draagkracht van al die rechtshandelingen is de taak van het administratief recht. Het staatsrecht leert, tot de bevoegdheid van welk ambt zij behoren. Dit in détails na te gaan doet geen algemene schets van het staatsrecht. Algemene gezichtspunten bestaan voor die distributie van bevoegdheden niet.
Slechts enkele behoeven in het verband van het staatsrecht behandeling.

Wetgevings- of verordeningsbevoegdheid, is de bevoegdheid om gedragsregels op te stellen voor de burgers. Het ambt, dat dit doen mag, bepaalt zelf de inhoud van die gedragsregels en beschikt dus over de vrijheid zijner medeburgers. In het algemeen acht men de administratie niet tot zulk een zelfstandig inperken der burgerlijke vrijheid geroepen. Maar in de voormalige bureaucratie, die Indië is, bleef toch éne uitzondering. Dit is de **keurbevoegdheid** van de gouverneurs der vorstenlanden en der residenten der buitengewesten. Zie I.S. 129 en (in S.V. en E) de nadere regeling dier bevoegdheid in S. 1858—17 en 18. De bedoelde bestuursambten verliezen hun keurbevoegdheid **v.z.v.** binnen hun ambtsgebied een gedecentraliseerd gebiedsdeel ligt. Dit behoorde, als uitzondering op het stellig I.S. 129 natuurlijk op de wet gefundeerd te zijn en dit is ook zo t.a.v. de lichamen steunend op de decentralisatiewet: I.S. 125^3 jo. ggo: 52 en sgo btg. 59. De bepaling van I.S. 125^3 is wel via I.S. 122 ook van toepassing voor de lichamen, steunend op de bestuurshervormingswet. Maar men heeft verzuimd haar uit te voeren in po, rgo, sgo. Toch neemt men aan dat de gouveneurs van West-, Midden- en Oost Java geen keurbevoegdheid meer bezitten, omdat hun voorgangers als hoofden van gewestelijk bestuur (de residenten oude stijl) hun bevoegdheid verloren hadden aan de toenmalige gewestelijke raden.
Tussen reglement en keur van politie is geen verschil. Wat is een keur van politie? De term is alleen historisch te verklaren en beduidt dan: een zich tot de burgers met gebod of verbod richtende regeling, maar géén belastingverordening, géén burgerlijk recht, géén regeling der staatsorganisatie en ten slotte ook géén „algemeen strafrecht" (S 1858 - 17); historisch bedoeld is: geen strafbaarstelling van „rechtsdelicten" die ook de zedenwet verbiedt - moord, diefstal - maar alleen van „wetsdelicten", van het soort van: rechtshouden, een bel op je fiets, enz. Géén keuren zijn, blijkens het gezegde, de residentsregelingen op de inlandse gemeenten (I.S. 128^3) of op de inheemse rechtspraak (S. 1932 - 80, E art. 77-81).
In S. 1858 - 18 (gb !) jo. S. '38 - 651 is een verkapte goedkeuring geregeld van gouverneur c.q. directeur B.B. met beroep op G.G. Nader daarover in I f. Met het vaststellen van de keur is de rechtshandeling nog niet perfect. De keur moet in het daarvoor vastgesteld formulier worden afgekondigd in de Javase Courant. Vermelding van de verkapte

goedkeuring is niet nodig. **Afkondiging** is die publicatie, die rechtsvoorwaarde is voor het verbindend (= perfect) worden der rechtshandeling. De „verbindende" keur „werkt" pas na een zekere termijn ná de afkondiging. Zie voor dit alles S. 1858 - 17.
Buiten deze keuren zijn ambten der administratie alleen bevoegd tot regelingen, die hun in het bijzonder zijn opgedragen, dus waarvan de inhoud in de opdracht meer of min bepaald is. Hiertoe behoren de residentsregelingen ex I.S. 128^3 en S. 1932 - 80 en b.v. de wegverkeersbesluiten van den directeur van binnenlands bestuur en van die van verkeer en waterstaat (gegrond op de wegverkeersordonnantie (E 2243) art. 58 en wegverkeersverordening b.v. artt. 7 en 8 (E 2262).
Een heel enkel maal worden ambten bevoegd gemaakt om den burgers bevelen te geven. Vaak is een zogenaamd bevel niets meer dan een voorhouden van een wettelijke verplichting. Hier doel ik op bevelen, die binnen zekere grenzen, met zeker doel n.l., zelf mogen bepalen wàt de burger doen of laten moet. S. 1918 - 125, E, art. 1 sub c, 2e; Ind. Mijnwet, E 1711, art. 43, leden 3, 4, 5 en 7.
Rechtspraakbevoegdheid in de zin van bevoegdheid om een geschil bindend te beslechten, komt voor waar de administratie in zogenaamd „administratief beroep" beslist. Zie b.v. Toelatingsbesluit, E, art. 7, 9^4. Strafrechtspraak-bevoegdheid komt de administratie nooit toe. Wel binnen de eigen organisatie tuchtrechtspraak. Zie S. 1935 - 441 „Straffen- en beroepsordonnantie" voor landsdienaren.
Onafhankelijke **administratieve rechters** zijn in N.I. zeldzaam. De voornaamste is de raad van beroep in belastingzaken (S. 1927 - 29 jo. 136, E).
Handhavingsbevoegdheid noemt men meestal bevoegdheid tot **politiedwang.** In de verordeningen worden de ambten genoemd, die met hun **uitvoering** belast zijn, die dus zelf handelend moeten optreden krachtens de verordening; onverschillig of dat handelen is een rechtshandeling of een juridisch neutrale daad (b.v. onderwijs geven, zieken behandelen); onverschillig ook het karakter van die rechtshandeling (uitvoering kan o.a. weer zijn wetgeving, of ook rechtspraak enz.). Van **handhaving** spreekt men als ambten tot taak hebben toe te zien op de naleving door derden en om die derden te houden aan hun plicht tot naleving. Dit laatste betekent dus dwangbevoegdheid. De verordeningen behoren ook aan te geven, welke ambten met die handhaving belast zijn.
Hoe ver de dwangbevoegdheid gaat bij handhaving is zelden gepreciseerd. Naar ongeschreven recht neemt men aan, dat wie handhaven moet, overtreding van het te handhaven voorschrift moet beletten èn ongedaan maken. Dus zowel preventief als repressief moet optreden en mag optreden. Preventieve handhavingsdwang is natuurlijk een delicate zaak: van een rechtsbreuk, die voorkomen is, valt nooit te bewijzen, dat ze inderdaad zou gekomen zijn. B.v. een bestuursambtenaar verbiedt een vergadering, om te voorkomen dat de openbare orde wordt gestoord (S. 1919 - 27 art. 8b, E). Handhavingsdwang mag slechts de dwangmiddelen gebruiken, die geëvenredigd zijn aan de ernst van de rechtsbreuk. Ook dit is vaag en slechts geval voor geval te preciseren. De dwang moet rechtstreeks strekken tot beletten of ongedaan maken van

de rechtsbreuk. Zijdelingse dwang (b.v. een beslaglegging of een vasthouding om zekere prestatie te forceren) moet altijd op een wettelijk voorschrift berusten, dat de mogelijkheid daartoe opent.
Verhaal van de kosten van de handhavingsdwang op den overtreder is slechts toegelaten, indien de wet daar met zoveel woorden in voorziet. Zie b.v. S. 1918 - 125, E.
Elk ambt, dat tot handhaving geroepen is, is tot handhavingsdwang bevoegd en kan aan den rechtsbreker daartoe het nodige bevelen. Is echter de sterke arm nodig, dan zal als regel alleen de politie in staat zijn daarvoor te zorgen en dan wordt deze ook door andere takken der administratie te hulp geroepen. Denk er dus om dat „politiedwang" niet iets is, wat alleen „de" politie uitoefenen kan.
Ambten met handhaving belast zijn meestal tevens belast met opsporing der daarmee samenhangende strafbare feiten.
Wanneer de ambten der administratie **burgerlijke rechtshandelingen** verrichten, doen zij dat niet op eigen naam en onder verband van eigen vermogen, maar ten name en aansprakelijkheid van den rechtspersoon, waarvan zij orgaan zijn. Die rechtspersoon is als regel het land, I.C.W. 1. ([1]) Maar er zijn van het land enkele ambtenorganisaties burgerrechtelijk losgemaakt en tot zelfstandige rechtspersonen verheven. Zo o.a. de weeskamers, de Algemene Volkscredietbank, de Postspaarbank enz.
Te vragen valt dus of ieder ambt zo maar de rechtspersoon mag verbinden. Dit is de vraag naar de **vertegenwoordiging buiten rechten** ([2]) van het land (van de andere rechtspersonen wordt verder gezwegen). Deze is eigenlijk zeer onvolledig geregeld, maar ook zeer moeilijk te regelen. I.S. 114 regelt de bevoegdheid om leningen te sluiten ([3]) Zie ook I.C.W. 12 - 15, 18, 19, 31. I.C.W. 25 bedoelt misschien wel te zeggen, dat niemand ter zake handelen mag zonder machtiging van den G.G. Maar in de practijk verricht ieder ambt de burgerlijke rechtshande-

1) Over de vraag of N.I. een rechtspersoon was met eigen vermogen dan wel een filiaal met eigen boekhouding van het Nederl. staatsvermogen is veel gevochten in en na de tijden van het batig slot. In 1912 is in I.C.W. 1 de rechtspersoonlijkheid van Indië vastgelegd. Sindsdien kon het leningen sluiten op eigen naam. Over deze stof loopt het uitvoerig proefschrift van Bordewijk. Intussen was er na 1878 (Atjeh-oorlog achteruitgang koffiecultuur) geen batig slot meer geweest en had men sinds 1903 de wetsbepalingen geschrapt, waarop de vermelding in de Ned. en Ind. begrotingen van een Indische bijdrage — zij het sedert 1878 pro memorie! — berustte.

2) De *vertegenwoordiging in rechten* is geregeld in S 1922 - 522 E. Nergens is vastgelegd, wie beslist dat namens den Lande eisend of verwerend in rechten zal worden opgetreden. Derhalve zal dat de G.G. moeten zijn of iemand door hem opzettelijk gemachtigd.

3) In Nederland is de Rijksschatkist kassier voor Indië I.C.W. 26. Blijkens I.C.W. 23^2 mag Indië niet debet staan, maar al sinds jaren is de practijk anders, omdat de Indische begrotingstekorten gedekt moeten worden door in Nederland op te nemen leningen (in Indië geen geldmarkt van belang). Bijna jaarlijks bepaalt een speciale wet het maximum van het aan Indië te geven voorschot. In Indië wordt kasgeld opgenomen 1e door een op de Javase Bankwet (S 1922 - 180) gebaseerd renteloos voorschot van de Jav. Bank tot 6 m.m. Daarboven rentegevend, op onderpand van producten (meest tin, I.C.W. 15^2). 2e door uitgifte van schatkistpapier. De zorg voor een goede financiering berust in Indië bij het departement van financiën (generale thesaurie).

lingen, die nodig zijn om zijn taak te kunnen vervullen. [1]) I.C.W. 1, dat van overdracht van vertegenwoordigingsbevoegdheid niet rept, wordt in zoverre niet nageleefd.
Deze hele materie wordt overheerst door de regeling der **comptabiliteit.** Niemand n.l. mag het land tot een geldelijke prestatie verbinden — of, zoals het technisch heet: niemand mag een uitgaaf doen — tenzij hem daartoe uit de begroting gelden ter beschikking zijn gesteld. Een **uitgaaf** doen betekent dus niet: betalen, maar betekent: een vordering op het land toen ontstaan. Dit kan het gevolg zijn van burgerrechtelijke rechtshandelingen (koop, huur, in dienst nemen van arbeiders), maar ook van publiekrechtelijke (aanstellen van een ambtenaar, toekennen van een subsidie, oproepen van getuigen die getuigengeld daarmee verdienen enz).
De **begroting van uitgaven** is een machtiging om uitgaven te doen. ([2]) Eerste vraag is dus, wie haar vaststelt. Dit is een ambtencomplex buiten de administratie en komt dus nader in III en IV ter sprake Men noemt deze samenwerkende ambten: de begrotingswetgever.
I.C.W. 24[1]: uitgaven buiten of boven de begrotingen hebben niet plaats. De tweede vraag is derhalve: hoever is die machtiging dan wel gespecificeerd. Hierop antwoordt I.S. 101: de begroting bestaat uit afzonderlijke besluiten (afdelingen genaamd) die elk òf één departement òf een onderdeel van een departement betreffen (een aparte afdeling regelt de uitgaven voor de „Regering en Hoge Colleges"). De splitsing der afdelingen in een hoofdstuk Indië en een hoofdstuk Nederland betreft het begrotingsbeheer en komt straks ter sprake. De departementale uitgaven worden gespecificeerd in posten, die elk een dienst of dienstencomplex omvatten. In verdere détails gaat de begrotingswetgever niet (dat is heel wat minder ver dan vroeger en dan nog bij de nederl. begroting. Nader in IV).
Derde vraag is nu: op wie luidt die machtiging? Voor de indische hoofdstukken op den G.G., voor de nederlandse op de Min. v. O. G. De wet is op dit punt gebrekkig geredigeerd. I.C.W. 25 bedoelt dit wel te zeggen voor Indië, maar I.C.W. 26 is helemaal niet de parallel voor Nederland. Zonder begrotingsmachtiging mag niet over landsgelden worden beschikt. I.S. 105 laat alleen toe, dat vooruitgelopen wordt op een deel van het vaststellingsproces der begroting en denkt merkwaardig genoeg alléén aan den G.G. (niet aan den minister). Zie verder I.S. 110[2].
De G.G. en de Minister beheren dus elk hun begrotingshoofdstukken. De nederl. hoofdstukken zijn daarbij zeer ondergeschikt (verlofsbezoldigingen, pensioenen, uitzendingen, aankopen in Europa en Amerika, dienst der leningen). Het plan is geweest de onderscheiding op te doeken, maar het is niet uitgevoerd. Nu doet de chef van den G.G., wat een ondergeschikte van hem doen kon en moest. Het is dan ook de G.G.,

1) Eventueel met inachtneming van ambtelijke voorschriften, als die er zijn. Er zijn er vele.
2) De machtiging geldt alleen voor het begrotingsjaar (zie echter I.C.W. 11). Voor langademige werken kan dat hinderlijk zijn. Vandaar de zogenaamde „virementsregeling" in I.C.W. 11a: overbrengen naar volgende begrotingen.

die van het ene hoofdstuk op het andere mag overschrijven. I.C.W. 3. G.G. en Minister kunnen nu uitgaven bevelen (zoals uit I.S. 105 blijkt), of, zoals het heet, over de begrotingsgelden **beschikken**, maar hoofdzaak is, dat zij „uit" de begroting weer gelden **beschikbaar stellen** aan de ambten, die in werkelijkheid de „uitgaven doen" d.i. de vorderingen op het land doen ontstaan. Om dit stelselmatig te kunnen doen, dient de nadere specificatie der begrotingsposten in de zogenaamde **splitsingsbesluiten: I.C.W. 2.** Elke post wordt verdeeld in artikelen, d.i. z.v.m. parallel aan de verdeling van elke dienst in organisatie-eenheden. Daarnaast loopt de verdeling naar de aard der uitgave, credieten genoemd: personele, materiale en (duurzame) kapitaalsuitgaven. De artikelen zijn gesplitst in subartikelen, die steeds slechts één credietsoort omvatten. In de subartikelen ontmoeten dus a.h.w. de twee indelingsprincipes elkaar.
Wat zich na de vaststelling van de begroting als een splitsing voordoet, is bij de voorbereiding juist in omgekeerde richting verschenen als opbouw van het ontwerp uit de verschillende „begrotingsbijdragen" der organisatie-eenheden. Een verdere specificatie vindt men dan ook nog als toelichting voor de volksraad in de z.g.n. „Uitgewerkte en toelichtende staat", die nauwkeurig het latere splitsingsbesluit weergeeft en daarop nog weer toelichtingen (zie de bijlagen op de Handelingen van de volksraad).
Het samenstel van machtigingen, dat de G.G. als begrotingsbeheerder (de Minister laten we maar schieten) afgeeft, om over begrotingsgelden te beschikken, is zeer ingewikkeld en gevarieerd. Er zijn begrotingsonderdelen, die hij en bloc ter beschikking stelt van de departementshoofden, die daarover weer verder „beschikken" ten behoeve van onder hun departement ressorterende ambten. Er zijn onderdelen, ten laste waarvan hij alle uitgaven boven zeker bedrag, zelf „autoriseert" (b.v. grote openbare werken). Er zijn uitgaven, waarvoor de **autorisatie tot betaling** (juister ware: de autorisatie tot uitgaaf) geacht wordt gelegen te zijn in een permanent doorwerkend besluit (voor salarissen b.v. het laatste benoemingsbesluit; voor getuigengelden de desbetreffende wettelijke regeling enz).
Hier ligt n.l. het volgende administratiefrechtelijk probleem verscholen. De regel: geen uitgaaf dan waarop bij de begroting is gerekend, botst met de omstandigheid, dat schulden van het land los van elke begroting ontstaan uit wettige rechtshandelingen. Als de schuld dan niet „uit" de begroting betaald wordt, is het enige gevolg dat de crediteur beslag legt en zijn vordering door middel van processuele excutie binnen haalt. Een verdere botsing is die tussen het stelsel van **jaar**begrotingen en het voorkomen van langjarige verplichtingen: met name de staatsleningen, pensioenen, salarissen, lang lopende leveringscontracten enz. Dit alles betekent dus eenvoudig: de begrotingswetgever staat niet helemaal vrij; hij is aan een aantal uitgaven gebonden. Stelde hij die niet vast, dan stuurde hij de boel in de war, maar bevrijdde het land niet van die verplichtingen.
Er is dus een groot aantal ambten, die, als sequeel van hun werkkring,

geautoriseerd zijn tot het aangaan van schulden ten laste van den lande (zie, terloops, I.C.W. 78[1]), het doen van uitgaven.
De ontstane vorderingen worden, als zij opeisbaar zijn geworden, aangeboden. Dit aanbieden geschiedt aan de departementshoofden in hun qualiteit van **ordonnateur** of aan een **hulpordonnateur.** I.C.W. 35 noemt allereerst de G.G., maar die ordonnanceert practisch nooit. Hulpordonnateurs zijn o.a. de gouverneurs van West-, Midden- en Oost-Java en Grote Oost, de residenten van Palembang, Menangkabau Sumatra's Oostkust, Borneo's Westerafdeling en Borneo's Zuider- en Oosterafdeling (de residenten ook voor de naburige residenties). Deze autoriteiten (daarvoor natuurlijk toegerust met een deskundige staf, de zgn., centrale kantoren van de comptabiliteit) zijn belast met de **verevening** der vorderingen d.i. het onderzoek van de juistheid der vordering, van de bevoegdheid tot de uitgaaf en de vaststelling van 't juiste bedrag. Zij stellen vast ten laste van welk subartikel deze uitgaaf moet worden geboekt (affectatie). Daarna gaan zij over tot de **betaalbaarstelling** d.i. zij geven een schriftelijke last tot betaling af op een kashouder. Die betalingsopdracht heet van een departementshoofd **ordonnantie tot betaling** en van een hulpordonnateur **mandaat.** Belast met het bewaren, ontvangen en uitbetalen van 's lands gelden zijn sinds enkele jaren in hoofdzaak de postkantoren. (Na 1938 werd geleidelijk dit stelsel ook op de btg. doorgevoerd). Deze rekenen dagelijks af met de zogenaamde moederkassen; officieel: **landskassen** onder beheer van **almene ontvangers,** die de administratie voeren. Op die administratie der landkassen wordt toezicht uitgeoefend door een 9-tal **administratiekantoren** (op dezelfde plaatsen als waar centrale comptabiliteitskantoren zijn gevestigd).
Al wie belast is met het ontvangen, betalen en bewaren van landsgelden of goederen heet **comptabele.** Zie de verboden vermenging I.C.W. 78 (Uitzondering daarop is het instituut der **gelden ter goede rekening** I.C.W. 42[2] jo. I.C.W. 78[2]. Dit zijn contanten, verstrekt aan ambten, bevoegd om uitgaven te doen, om die uitgaven zelf en direct te betalen. Houders van gelden ter goede rekening zijn dus ook comptabelen). Alle comptabelen zijn voor hun kas- of magazijnbeheer **rekenplichtig** aan de **Algemene Rekenkamer,** die hen ook belasten kan met tekorten (I.C.W. 77 ev. alsmede 58).
Intussen levert de verevening de gegevens waaruit de **begrotingsrekening** wordt opgebouwd. Dit is n.l. de afrekening van het gevoerde financieel beheer, weergevende alle (te recht of ten onrechte) verrichte betaalbaarstellingen, alle geboekt (dank zij de affectatie) op het subartikel (en dus ook op de hogere begrotingsonderdelen) waarbij op de uitgaaf was gerekend. Elk departement (afdeling comptabiliteit) dient zijn bijdrage in aan het departement van financiën, dat de totale landsbegrotingsrekening opstelt. I.C.W. 69. De Algemene Rekenkamer onderzoekt de rekening I.C.W. 54, 70 en daarna volgt de vaststelling van het **slot van rekening** weer door de begrotingswetgever I.S. 111, 112, I.C.W. 72. De indische rekening geeft zuiver boekhoudkundig een weerspiegeling van het gevoerd beheer. Geen uitgaaf wordt uit de rekening ge-

weerd, omdat zij onrechtmatig was, ook niet door de rekenkamer. De vaststelling van het slot van rekening zal daarom nooit tot conflict aanleiding geven (I.S. 112). De aansprakelijkheid voor onrechtmatige of ondoelmatige uitgaven is voor G.G. en Minister **niet** geregeld ondanks wat I.C.W. 73 daarover zegt, omdat de geldelijke verantwoordelijkheid der ministers i.h.a. nooit geregeld is. Art. 37 der wet op de ministeriële verantwoordelijkheid (wet van 22.4.1855 S. 33) verwees naar een te maken afzonderlijke wet. Dit artikel is, als onuitvoerbaar, ingetrokken bij art. 100 van de nederl. Comptabiliteitswet (wet 21.7.1927 S. 259). Maar t.o.v. alle andere landsdienaren kan na een administratieve procedure de G.G. bepalen, dat zij met een zekere schadevergoeding zullen worden belast (I.C.W. 74 - 76).
Zoals men ziet, zijn t.a.v. de comptabiliteit wel degelijk een reeks welomschreven functies te onderscheiden, die tesamen de dienst der comptabiliteit zouden kunnen worden genoemd. Maar tevens blijkt hoe de meeste zijn aangehaakt aan andere ambten. En ten derde hoe de kern der comptabiliteitsambten bestaat uit het verrichten van bepaalde rechtshandelingen. Vandaar de behandeling eerst hier (zie boven blz. 15).

De **begroting van ontvangsten** heeft geen juridische betekenis, alleen een boekhoudkundige. Behalve dan, als men wil, dat zij de grondslag aangeeft van de rekening der ontvangsten. De **invordering** van de den lande toekomende gelden behoort tot de werkkring van talloze ambten (belastingambtenaren, schoolhoofden, administrateurs van ziekenhuizen enz.) Natuurlijk zijn ook die allen comptabelen. [1])

Wat geeft de begroting als boekhouding? Een rekening voor de geldzijde ener consumptiehuishouding. Bijna niet meer dan een kasrekening. Zie I.C.W. 8: ontvangsten in geld; voor de uitgaven in schijn anders, maar het is niet waar, dat men de door de crediteuren verkregen rechten boekt bij hun ontstaan, immers eerst de **verevende vorderingen** (I.C.W. 69) worden geboekt. Nu beoogt de begroting een raming van hetgeen in een bepaald jaar geschieden zal; de begroting is een werkplan in geld uitgedrukt. Een kasrekening geeft daarvan helemaal geen beeld, omdat zowel vele ontvangsten als uitgaven ingevolge het in het jaar verrichte, eerst later worden afgedaan en omgekeerd in het jaar over vroegere jaren wordt betaald en ontvangen. Vandaar een aantal correcties, zonder dat men tot een volledig commerciële boekhouding overging (die immers pleegt te berusten op het boeken inderdaad van vorderingen en schulden, niet alleen maar van kasmutaties). Zulke correcties zijn met name I.C.W. 8a: de kohierbelastingen worden op het kohierbedrag als ontvangst geboekt. En vooral ook I.C.W. 11: het openhouden van de „dienst" (men zou ook kunnen zeggen van de boeken over het begrotingsjaar)

[1]) In het Ind. Stbl. verschijnen begrotingsbesluiten (hoofdbegroting en aanvullingen), splitsingsbesluiten en slot van rekening een en ander met goedkeurings- (c.g. vaststellingswetten). In de bijlage tot de Handelingen van de Volksraad is de begroting steeds onderwerp no. 1. De ontwerpen met toelichting worden nog voorafgegaan door een uitvoerige financiële nota, die een overzicht geeft van de stand van 's lands financiën.

tot 1 April voor leveringen enz. (dus voor het ontstaan van liquide vorderingen) c.q. 1 Juli (voor ontvangsten en verevenen).
Met dit al is de begrotingsboekhouding nog lang geen commerciële boekhouding. Zij geeft geen volledig overzicht van bezittingen en schulden (b.v. toekomstige pensioentermijnen, leningen). Het zou ook geen zin hebben de bezittingen van den lande (openbare werken, defensie enz.) op geld te waarderen. Het is nu eenmaal een consumptiehuishouding. Maar er zijn onderdelen van het staats-concern, waarvoor dat wel zin heeft, ja nodig is voor een gezond inzicht. Daarom maakt de I.B.W. (indische bedrijvenwet) het mogelijk takken van den landsdienst als bedrijf aan te wijzen, d.w.z. onder een commerciële boekhouding te brengen. Het „bedrijf" is overigens een gewone dienst, geen rechtspersoon. Maar men zorgt gewoonlijk toch wel voor een vlot financieel beheer door toerusting met eigen kashouders en eigen ordonnateurs. (1) Belangrijke „bedrijven" in deze zin zijn o.a. de Bankatin, de S.S., de grote havens enz. De aanwijzing als bedrijf geschiedt bij ordonnantie I.B.W. 2.

If. Gezagsverhouding der ambten van de administratie.

Binnen de diensten bestaat tussen de ambten als regel een hiërarchische verhouding tussen tot bevelen bevoegde chefs en tot gehoorzaamheid gehouden ondergeschikten. Dit in vele geledingen; denk b.v. aan de reeds gegeven hiërarchische keten bij de bestuursdienst.
De dienstchefs zijn op hun beurt ondergeschikt aan de departementshoofden en deze aan den G.G.: S. 1924 - 576 art. 1. De uitzondering van den adviseur voor inlandse en arabische zaken werd reeds aangewezen. Evenzeer werd reeds vermeld, dat de procureur generaal het hoofd is der politie: R.O. 180, 181. Hij staat onder bevelen van den G.G.: R.O. 56 (jo. 54). En ten derde werd al aangetekend, dat de hoofden van gewestelijk bestuur direct ondergeschikt heten aan den G.G., doch dat zij de aanwijzingen der directeuren hebben te volgen, behoudens beroep op den G.G. Hieruit valt tevens op te maken, dat de directeur van binnenlands bestuur **niet** i.h.b. de chef is van de bestuursdienst. Wel verzorgt zijn departement de personeelszaken van de bestuursdienst (b.v. uitzending, plaatsing in een gewest), maar de bestuursdienst staat

1) Gemakshalve worden de volgende bijzondere trekken genoteerd:
a. geboekt worden alle gedurende het boekjaar ontstane lasten en baten I.B.W. 16.
b. het is dus ook niet nodig de dienst open te houden na het dienstjaar; boekjaar en kalenderjaar vallen dus samen I.B.W. 5.
c. er wordt een balans opgemaakt I.B.W. 14, 19.
d. men schrijft af op de bezittingen I.B.W. 8, 13.
e. de verdeling in hoofdstukken vervalt omdat het bedrijf als eenheid door de boekhouding moet worden weerspiegeld I.B.W. 17.
f. de uitgavenbegroting is geen machtiging tot de daarin genoemde maxima, doch slechts raming, behalve t. a. v. oprichtings- en uitbreidingskosten. I.B.W. 12 (vergelijk reeds I.C.W. 24[2]).
g. het Land financiërt het bedrijf (maar berekent alleen rente over vast kapitaal en voorraden) I.B.W. 7, 8, 13, 15.
h. aparte begrotingsafdelingen leggen de band met de algemene landsbegroting I.B.W. 1

krachtens zijn specifieke functie met alle departementen in verbinding. I.S. 120. Zie voorts voor leger en vloot I.S. 32[1].
De bevelen, die de G.G. volgens I.S. 21[1] uitvaardigt om de uitvoering der a.v. te verzekeren, berusten op deze hiërarchieke ondergeschiktheid. Het recht van den chef om den ondergeschikte te bevelen betreft de uitoefening van diens werkkring, derhalve van zijn plichten en van zijn rechtsbevoegdheden. De rechtsbevoegdheden der ambten berusten — buiten veelal de burgerlijke bevoegdheden — steeds op verordeningen, die ze hun verlenen. Dat neemt niet weg dat, naar de regering uitdrukkelijk en m.i. terecht heeft aangenomen, ook die wettelijke bevoegdheden worden uitgeoefend met inachtneming van de ambtelijke hiërarchie. Naar buiten is tot handelen dan uitsluitend bevoegd het ambt waaraan wettelijk de bevoegdheid is verleend. Maar de chef kan interne instructies geven nopens de wijze, waarop de bevoegdheid moet worden opgevat en uitgeoefend. Sommige staatsrechtsbeoefenaren (o.a. Van Vollenhoven) denken over dit punt anders. Soms ook erkent men de regel voor „bestuurs" bevoegdheden ([1]), maar loochent haar gelding voor wetgevingsbevoegdheid. Op die grond ontkent men dan de wettigheid van de goedkeuring der residentskeuren (gouverneurskeuren) door hoger gezag, omdat I.S. 129 de bevoegdheid zonder voorbehoud toekent. Er is één geval, dat de regel inderdaad niet opgaat, n.l. als aan een ambt der administratie rechtsprekende functie wordt toegekend binnen het kader der rechterlijke macht (gouvernementsrechtspraak; zie II). Zo b.v. de magistraten in de btg. Dan vallen zij immers voor die functie, dat (neven) ambt onder de regel van I.S. 137: verbod aan de regering (en dus ook aan de administratie, haar instrument) tot inmenging in zaken van justitie.
Tegenover de bevoegdheid om te bevelen staat de plicht om te gehoorzamen en de plicht om verantwoording af te leggen d.i. rekenschap te geven van hetgeen is gedaan en nagelaten.
Voor de financiële aansprakelijkheid zie boven blz. 26 - 27.
Niet t.a.v. alle ambten der administratie is de hiërarchie doorgevoerd. Er zijn er, die geheel voor eigen rekening en risico van den ambtsdrager worden uitgeoefend, b.v. het notariaat, en dan ook geheel in zelfstandigheid. Wel is er toezicht op het notariaat (reglement notarisambt, E, 53, 55, 57, 60). Andere, hoewel niet voor eigen rekening en risico uitgeoefend, staan ook buiten hiërarchiek verband b.v. het ambt van ambtenaar van de burgerlijke stand (reglement burgerl. stand Europeanen. E. 28, 29; Bw. 13 -16). Maar dit alles is bij den beroepsambtenaar uitzondering. Wel maakt de administratie, meestal in commissies, gebruik van ereambten, burgers die anders dan als beroepsuitoefening, zich laten vinden tot het vervullen van een openbare functie. Zo b.v. de commissiën van bijstand bij belangrijke bedrijven (S.S.; havens enz.), schoolcommissiën e.d. Deze ambten staan meestal buiten hiërarchiek verband.

[1]) Ik onderstel de onderscheiding der „functies" is gelijk: „soorten van overheidswerkzaamheid" bekend. Klassiek: wetgeving, rechtspraak, uitvoering. Modern; bestuur (politie), rechtspraak, regeling. Bestuur is hierbij de rommelrubriek: alles wat niet in een der twee (of drie) andere is begrepen.

Ig. Grondgebied en personengebied bij de ambten der administratie.

Talrijke ambten en ambtengroepen (dienstonderdelen) hebben een ruimtelijk afgebakend arbeidsterrein: **ambtskring** of **ressort.** Het meest sprekend is dat voor de bestuursdienst, omdat de aard van diens functie het medebrengt. Ook is het duidelijk, dat de bestuursdienst de harmonische belangenzorg door harmoniëring van het werk der verschillende takken van de landsdienst het best kan bereiken, indien de ruimtelijke arbeidsterreinen dier departementale diensten althans zoveel mogelijk met de ressorten van de bestuursdienst samenvallen. Zo zijn dan de ambtskringen van de bestuursdienst in zekere zin de voornaamste en dan ook algemeen bekend. Men doet zelfs — en de wet, I.S. 119[1], 126, 127 doet mee — alsof het een soort aardrijkskundige indeling is, die op zichzelf betekenis zou hebben voor het staatsrecht. Dit geeft een onjuiste suggestie; gewest, afdeling, regentschap enz. zijn voor het staatsrecht slechts ambtskring en niets meer.
Zoals gezegd hebben ook vele andere ambten ambtskringen: notariaat, burgerlijke stand, houtvesterijen, irrigatieafdelingen, inspectieressorten en allerlei diensten, ressorten van veeartsen, landbouwconsulenten enz. enz. Zie nu omtrent de ambtskring als begrenzing van rechtsbevoegdheid b.v. Reglt. Notarisambt, E, 9. Dat keuren alleen gelden binnen het ambtsressort van de tot uitvaardiging bevoegde autoriteit, wordt wel door niemand betwijfeld. T.a.v. de politie is met het oog op haar justitiële taak (opsporing van strafbare feiten) een bijzondere regeling getroffen: bevoegdheid voor heel Indië, maar bij voorkeur geen optreden buiten elks eigenlijke ambtsgebied. S. 1918 - 126, E.
Zeer vele ambten hebben geen ambtskring. Vooreerst de bureauambten (secretaris enz.) en dan de vele, die werken in een bepaalde organisatie-eenheid, die geen bepaald ressort behoeft: scholen, ziekenhuizen, laboratoria enz.
Een aantal ambten zien hun werkkring of althans hun rechtsbevoegdheid bepaald tot een bepaalde personenkring, **personengebied.** Voor de departementale diensten geldt dit niet. Het lager onderwijs is weliswaar ingedeeld in europees- en inlands onderwijs, terwijl er ook nog aparte chinese scholen zijn, maar de begrenzing (die de landaard der toe te laten leerlingen betreft) is niet streng.
Het voornaamste voorbeeld is echter in de bestuursdienst te vinden, met zijn annex, de politie, maar ook daar begint de afgrenzing te vervagen. De nederlandse ambten van de bestuursdienst (oude term: het europees B.B.) vinden hun werkkring onder alle landaarden. Maar het inlands bestuur zou alleen zijn een bestuur over inlanders (en vreemde oosterlingen) en de hoofden der vreemde oosterlingen hebben inderdaad alleen maar functies binnen hun eigen groep. In hoofdzaak is ook na de „taakverdeling" er voor gezorgd, dat de assistent resident die rechtsbevoegdheden kreeg toegewezen, die hem het nauwst met de europeanen in aanraking brengen (uitvoeringswerkzaamheden voor allerlei verordeningen). Maar in agrarische aangelegenheden zijn aan den regent en zijn inlands bestuur allerlei functies toegekend (b.v. bij de grondhuur), die

hen ook tot autoriteit maken over europeanen. De regenten zijn chef van de stadspolitie in de kleinere plaatsen. [Later zal blijken, dat t.a.v. het autonome regentschap alle onderscheid in personengebied is weggevallen.] De voornaamste toepassing van dit „dualisme in het bestuur", zoals het wel genoemd is (twee hoofdgroepen der bevolking met elk zijn eigen bestuursapparaat) vindt men bij de justitiële politie, de opsporing van strafbare feiten.

Met de zorg voor de opsporing onder de europeanen zijn ingevolge Sv. 2 belast 1e de ambtenaren en beambten der algemene politie (ongeacht hun landaard!) 2e de hoofden der afdelingen in de btg. en de residenten en assistentresidenten op Java. 3e de ambtenaren O.M. (openbaar ministerie) bij de raden van justitie en het hooggerechtshof, 4e „alle beambten en andere personen, in zaken bij bijzondere wetten en wettige verordeningen aan hun waakzaamheid toevertrouwd" (vergelijk boven blz. 22).

Met de opsporing onder de inlanders en vreemde oosterlingen zijn belast, blijkens I.R. 1 : 1e de dorpshoofden, 2e de districts- en onderdistrictshoofden, 3e de djaksa's, 4e de regenten en patihs, 5e de residenten en assistent residenten, 6e de hoofden der vreemde oosterlingen, 7e de algemene politie, 8e dezelfde categorie als boven voor europeanen 4e. Het I.R. geldt alleen voor Java en Madoera. In het Rr. btg. vindt men in art. 324 en 325 een overeenkomstige opsomming.

II. DE JUSTITIE

IIa. Welke ambten zijn er?

Wanneer Grw. 156 zegt, dat alom in het Rijk wordt recht gesproken „in naam des Konings", dan beduidt dit de proclamatie van de rijksrechtspraak in tegenstelling tot de gewestelijk gedecentraliseerde uit de tijd van de republiek. Wanneer men in Rr. 74 dit voorschrift wil overnemen, krijgt men bijtijds oog voor het feit, dat er in Indië niet uitsluitend van lands- of gouvernementswege recht wordt bedeeld, maar dat voortbestaande indonesische rechtspraak daarnaast staat. Zo komt de tekst te luiden, gelijk ze nu nog luidt in I.S. 130. Dit onderscheidt dus naar tweeërlei organisatie: gouvernementsrechtspraak en die rechtspleging waarin de inlandse bevolking is gelaten = gehandhaafd. Uit de voorbeelden, die men in 1854 gaf, blijkt, dat men niet nodig vond om te onderscheiden tussen de rechtspraak der landschappen en die der inlandse gemeenten in direct gebied. Tegenwoordig doen wij dat wel en onderscheiden dus drieërlei organisaties: **gouvernementsrechtspraak, inheemse rechtspraak, landschapsrechtspraak.**

Dit laten van de bevolking in bepaalde delen van het direct gebied in het genot harer eigen rechtspleging was slechts een consequentie van een veel principiëler verschil van houding tegenover het adatrecht. We kunnen tegenover elkaar stellen het stelsel-Van der Cappellen (commissaris generaal 1816—1818 landvoogd, 1816—1825) en het stelsel-

Van den Bosch (landvoogd 1830—1833, commissaris generaal 1833). Van der Cappellen meende in staat te zijn in heel het direct gebied (van toen!) ons westerse staatsrecht in te voeren en het te handhaven adatrecht daaraan te assimileren: geen gelding van adatrecht, tenzij de wet erop verwijst. Dit stelsel werd werkelijkheid vooral op Java en in de zuidelijke Molukken. Van den Bosch zag, te midden van de Padrioorlog, in, dat dit onze bestuurskracht te boven ging en aanvaardde in Sumatra een stelsel van „de bevolking te laten in het genot harer politieke en huishoudelijke rechten" d.w.z.: adatrecht geldt, tenzij de wet het uitdrukkelijk opzij zet. Dit stelsel werd later ook elders in de btg. overgenomen. In 1854 bracht de minister Pahud de erkenning van deze toestand — deze dus, dat het wettelijk regeringsreglement in Indië slechts een beperkte werkingssfeer zou hebben! — tot erkenning niet alleen in Rr. 74 (I.S. 130) terzake van de rechtspraak, maar als geheel in Rr. 27^2 (I.S. 21^2). Inplaats van „politieke en huishoudelijke rechten" sprak hij kort van **„recht van zelfbestuur"**. Ook hier onderscheidde hij niet tussen landschappen en direct gebied. Het „zelfbestuur" (= adatrechtsautonomie) der landschappen is echter gewaarborgd door het politiek contract, dat van het direct gebied door niets. Eenzijdig kan de „gouvernementssfeer" zich daar uitbreiden en zij heeft dat gedaan, zodat er ten slotte, toen ons bewind in de 20e eeuw overal effectief werd gemaakt (v. Heutsz) practisch van het „direct gebied met zelfbestuur" niet veel meer overbleef dan de inheemse rechtspraak, behalve waar ook die verdrongen was, zoals in Menangkabau, de Lampongs en Z.O. Borneo. (¹)
Intussen, naar mate ons gezag zich vestigde en de verkeersveiligheid toenam, bleek de practijk niet te kunnen volstaan met een rechtspraakorganisatie, die over talloze inlandse gemeenten was versplinterd. Onze bestuursambtenaren schiepen hogere rechtspraak in dezelfde hoofdenvergaderingen, waarin zij de bestuurszaken behandelden. (²) Dit was onwettig, maar invoering van gouvernementsrechtspraak bleef achterwege en men moest zich behelpen. Het kwam overal tot gewestelijke (thans: residentie-) organisaties, geregeld door de hoofden van gewestelijk bestuur. Geen keuren dus (boven 21). Deze rechtspraak, die adatburgerlijk recht en adatstrafrecht kon toepassen (de gvtsrechtspraak alleen adatburgerlijk recht) en die niet gebonden was aan het te westerse procesrecht der landraden, kreeg gaandeweg meer waardering, ondanks de bedenkelijke verbinding van politie en justitie. Zij werd in S. 1932 - 80, E, bij ordonnantie geregeld, (³) waarbij aan de residenten de bevoegdheid tot nadere regeling werd gelaten. In art. 10 dier regeling worden onderscheiden **a.** rechters van inheemse rechtsgemeenschappen, **b.** godsdienstige rechters, **c.** andere rechtbanken en gerechten. De categorieën a. en b. zijn echt adatrecht; c. is bestuursmaaksel.
Het is bekend, dat de islamitische **godsdienstige rechtspraak** (met

1) Zie uitvoerig mijn opstel in T 136 - 1 e.v.

2) Op Sumatra meest rapats genoemd.

3) Aan deze gang van zaken zijn vooral verbonden de namen van Van Vollenhoven en ter Haar. Onder den eersten verscheen over de inheemse rechtspraak een verdienstelijk beschrijvend (nu verouderd) proefschrift van A. Mieremet.

toepassing van de godsdienstige wet, de fikh) zich in Indië, gelijk in alle mohamedaanse landen, een beperkte plaats in het rechtsleven heeft weten te veroveren. Zij maakt dan ook hier en daar deel uit van de adatrechtspraakorganisatie en is, waar zij bestond en waar gouvernementsrechtspraak werd ingevoerd aan deze geassimileerd, krachtens het voorschrift van Rr 78² (= I.S. 134²; tekst in 1929 ingrijpend gewijzigd), althans inzake privaatrecht. Het strafrecht was ons te vreemd. Zo vindt men dus godsdienstige rechtspraak als „inzetsel" zowel bij de gouvernementsrechtspraak, [1]) als bij de inheemse rechtspraak, als bij de landschapsrechtspraak.

Waar de **inlandse gemeente,** met name het dorp, als autonome gemeente in het gouvernementsstaatsrecht gehandhaafd werd, ook waar geen „zelfbestuur" werd erkend, is het begrijpelijk, dat ook de rechtspraakfuncties van het dorp bleven leven, hoewel die in de dorpsautonomie niet officieel waren begrepen. In 1935 is die feitelijke toestand gewettigd en is gezorgd, dat de gouvernementsrechter er baat van kan hebben voor zijn eigen werk. Men heeft n.l. die dorpsrechtspraak wettig verklaard, maar facultatief en zonder in enig opzicht aan de toegang tot den gouvernementsrechter afbreuk te doen. R.O. 3a. ([2])

De **gouvernementsrechtspraak** omvat weer **een vijftal organisaties.** Onbehandeld blijven verder de militaire strafrechtspleging I.S. 132 krijgsraden en hoogmilitair gerechtshof voor het leger; zeekrijgsraden, eigenlijk nederlandse instituten, met beroep in Indië op hoogmilitair gerechtshof. Zie nader R.A.

De overige vier zijn dan: de europese rechter en de inlandse rechter, elk onderscheiden in burgerlijke rechter en strafrechter. Daarbij komt dan nog, dat de organisatie voor de btg. deels anders is, dan voor Java.

Eur. Burg. R.

I.S. 147 hooggerechtshof (burgerlijke kamer) Batavia
raad van justitie (burgerlijke kamer)
Bat. Sem. Soerab. (R.O. 117) Padang Medan Makassar (Rr. btg. 73)
residentiegerecht R.O. 116a Rr. btg. 61

Eur. Strafr. R.
hooggerechtshof (strafkamer)
raad van justitie (strafkamer)
politierechter R.O. 131a Rr. btg. 89b

landgerecht (Java) ← - → (btg.) òf landgerecht òf residentiegerecht
R.O. 116 bis Rr. btg. 49
[òf negorijrechtbank Rr. btg. 8!]

[1]) Op Java en Madoera, ter hoofdplaatsen Palembang en Djambi, op kustplaatsen van Borneo en in Ternate. De rechtsmacht der sjarats van Zd. Celebes wordt door de jurisprudentie niet meer erkend. De toestand te Padang en Ambon is onzeker.

[2]) Hieraan is de naam van ter Haar verbonden.

Inl. Burg. R.
hooggerechtshof
raad van justitie
landraad R.O. 89 Rr. btg. 33

regentschapsgerecht districtsgerecht	←— Java —→ btg.	districtsgerecht Banka, Menado Rr. btg. 10	òf	districtsraad Sum. W. Tapanoeli afd. Bandjermasin en Oeloe Soengai Rr. btg. 18 òf magistraatsgerecht Rr. btg. 26

Inl. Straf. R.
hooggerechtshof
raad van justitie
landraad

landgerecht R.O. 81 regentschapsgerecht R.O. 77 districtsgerecht	←— Java —→ btg.	òf landgerecht òf magistraatsgerecht		
		districtsger. Banka Menado	districtsr. Sum. W. Tapanoeli afd. Bandjermasin en Oeloe Soengai	negorijrechtb. onderafd. Amboina Saparoea Banda Rr. btg. 3

N.B.
De verdeling van het hooggerechtshof en van de raden van justitie op Java (niet die der btg.) in kamers berust op S. 1901 - 126 E. In feite is elke kamer een afzonderlijk ambt, want in hun werkkring hebben ze **niets** met elkaar te maken. De raad en het hof als geheel wordt bezet door een bepaalde formatie, wat maakt dat de leden der kamers voor elkaar als vervanger kunnen optreden.
Het hof en de raden te Semarang en Soerabaja hebben elk een burgerlijke en een strafkamer. De raad te Batavia bovendien een „derde" kamer voor de appellen der burgerlijke landraadzaken uit de ressorten der **drie** Javaraden (ook aan deze specialisering in het belang der inlandse rechtspraak is ter Haar's naam verbonden). Zie R.O. 128 en 128a.
De politierechter heet ook te zijn een kamer van de raad van justitie en wel een enkelvoudige (éénmans-kamer) R.O. 131. Zie echter R.O. 131a onder b: de als politierechter aangewezen residentierechters maken geen deel uit van de formatie van de raad van justie.
De landgerechten zijn ingevoerd (sedert 1914) om een eind te maken aan de bestuursrechtspraak in kleine strafzaken. Ze hebben op Java geheel de oude „politierol" verdrongen, maar in de btg. slechts hier en daar (vooral Sum. Oostkust) het magistraatsgerecht. Het was tevens een poging tot unificatie van de strafrechtspraak, zodat het landgerecht ook de strafcompetentie der residentiegerechten overnam (op Java geheel

dus). Bedoeling was dus de landgerechten geheel met juristen te bezetten. In de practijk ziet men de B.B. ambtenaar telkens als plaatsvervangend landrechter optreden.

IIb. Wie stelt de ambten der justitie in?

T.a.v. de **gouvernementsrechtspraak** geldt I.S. 135: de ambten der rechterlijke macht worden bij algemene verordening aangewezen. De wet spreekt hier niet, zoals gewoonlijk sinds 1925, van ordonnantie, omdat I.S. 147 het hooggerechtshof zelf instelt. De rest vindt men in het Reglement op de Rechterlijke organisatie (een a.m.v.b. thans met rang van ord.) van 1847 (in werking 1 Mei 1848) en in het Reglement tot regeling van het rechtswezen in de gewesten buiten Java en Madoera (S. 1927 - 227, samenvatting van de langzaam gegroeide gewestelijke organisaties). Aan de invoering van „de nieuwe wetgeving" [1]) zijn de namen verbonden van mr. Scholten van Oud-Haarlem en daarna mr. Wichers. Eerst in 1874 verscheen het eerste gewestelijke reglement op het rechtswezen in de btg., dat de gouvernemensrechtspraak in de btg. op dezelfde voet bracht als die op Java. Aan de rechtsreglementen der btg. is verbonden de naam van mr. T. H. der Kinderen.
Hoewel de negorijrechtbanken (= regentschapsgerechten) van Ambon c.a. en de districtsraden van Tapanoeli assimilaties zijn van adatrechtelijke instituten zijn ze nochtans als ambt van de gouvernementsrechtspraak toch pas door de a.v. ingesteld.
Men heeft I.S. 135 aldus opgevat, dat het delegatie niet uitsloot (wat historisch niet toelaatbaar schijnt; grw 162 is in Nederland strikt alleen door de wet uitgevoerd). Zo bepaalt de G.G. waar op Java landraden zijn (R.O. 89) en landgerechten (R.O. 116 bis) enz. **Zie verder het schema op blz. 33 en 34.**
T.a.v. de **inheemse rechtspraak** is de resident de autoriteit, die de organisatie instelt: S. 1932 - 80 § 3.
Voor de **godsdienstige rechtspraak** op Java geldt voorlopig nog het

[1]) Deze omvatte (alles in E):
Reglement op de rechterlijke organisatie.
Burgerlijk Wetboek. Wetboek van Koophandel (géén Strafwetboek).
Reglement op rechtsvordering (burgerlijk procesrecht voor de Eur. rechter).
Reglement op de strafvordering (strafprocesrecht voor de Eur. rechter).
Inlands reglement (burgerlijk- en strafprocesrecht voor de Inl. rechter).
Algemene Bepalingen van Wetgeving.
Bepalingen op de Invoering van en Overgang tot de nieuwe wetgeving.
De bedoeling was om dit langzaam ook in de btg. in te voeren. Van de aanvang af strekte het rechtsgebied van de drie raden van justitie op Java zich ook uit over een deel der btg.
De latere rechtsreglementen btg. bevatten als aanvulling op het bovenstaande:
I een hoofdstuk rechterlijke organisatie (dat t.a.v. de raden te Bt., Smg. en Sb. en het hof volstaat met een verwijzing).
II een hoofdstuk burgerlijk procesrecht, dat parallel loopt aan het burgerlijk deel van het Inl. reglement en t.a.v. de raden van justitie volstaat met een verwijzing.
III Twee hoofdstukken opsporing en strafprocesrecht, die eensdeels parallel lopen met het strafprocesrechtsdeel van het Inl. reglement en t.a.v. landsrechters en raden van justitie volstaat met een verwijzing.
Leg de inhoudsopgave van het rechtsrglt. btg. in E naast het schema op blzz. 33 en 34. Een bijzondere regeling geldt nog voor Zd. Nw. Guinea en Boven Digoel S 1908 - 234E.

reglement op de priesterraden S. 1882 - 152 E. Zie art. 1 (a.m.v.b. met rang van ord.) en 7 c (hof voor islamitische zaken sedert 1938). En voor een deel van Z.O. Borneo S. 1937 - 638 E art. 1.
Hooggerechtshof, raad van justitie (behalve de politierechters) en landraad (alsmede: districtsraden en negorijrechtbanken) zijn colleges: rechtbanken. De anderen zijn éénmansambten: gerechten.
De colleges zijn samengesteld uit een president, leden en een griffier (= secretaris). De landraden zijn bovendien niet wettig samengesteld zonder de mohamedaanse adviseur (de pangoeloe-landraad). R.O. 7. Dit instituut stamt uit de tijd dat men een geheel verkeerd inzicht had in de verhouding van adatrecht en godsdienstig recht.
Sommige gerechten zitten met adviserende bijzitters: districtsgerecht en regentschapsgerecht op Java.
Bij de gerechten der inl. rechtspraak behoort ook steeds de moh. adviseur: R.O. 7 (behalve de landgerechten).
In strafzaken wordt het bewijs tegen beklaagde aangevoerd en straf gevorderd door het openbaar ministerie. Bij het hof heet dit procureur generaal (zijn vervangers heten advocaat generaal); bij de raad van justitie: officier van justitie (met zijn substituut-officieren); bij de residentiegerechten: ambtenaar O.M.; bij de landgerechten: fiscaal-griffier; bij de landraden de djaksa: R.O. 54, 62, 92[5], 116 quater, 131d; Rr. btg. 28, 42, 63, 69. De zaken worden voorbereid en aanhangig gemaakt door het openbaar ministerie bij den europesen rechter en door den overwijzigingsambtenaar bij den inlandsen rechter (op Java de ass. resident; in de btg. de magistraat).

IIc. Bezetting der justitiële ambten met ambtsdragers.

Zie voor het hooggerechtshof I.S. 148 e.v. (waarborgen voor de onafhankelijkheid der rechters).
Overeenkomstige waarborgen in R.O. 18 (ook van toepassing in de btg. Zie Rr. btg. 2).
Ook de justitiële ambtsdragers zijn goeddeels landsdienaren (niet b.v. de meeste landraadleden). Zij staan disciplinair onder toezicht òf van de kroon (I.S. 149 e.v.) òf van den G.G. (R.O. 18, 20). Binnen de rechterlijke macht is het hooggerechtshof met het hoogste toezicht belast I.S. 158[1], R.O. 157. Zie ook R.O. 129a[2] (toezicht raad v. justitie en landraad).
Regels omtrent inrichting en werkwijze der hogere colleges vindt men in R.O.

IId. De werkkring van de ambten der justitie.

Nihil, aangezien alles past onder:

IIe. De rechtsbevoegdheid van de ambten der justitie.

Attributie (= bevoegdheid van de rechterlijke macht als geheel).
De taak van de **gouvernementsrechtspraak** wordt omschreven in R.O. 2:
a. burgerlijke rechtspraak: de beslissing van alle geschillen over eigendom of daaruit voortspruitende rechten, over schuldvorderingen of burgerlijke rechten;

b. strafrechtspraak: de toepassing van alle soort van wettig bepaalde straffen.

Beide noemt R.O. 2 **bij uitsluiting** opgedragen aan de rechterlijke macht. T.a.v. de burgerlijke rechtspraak is dit monopolie bevestigd door I.S. 134[1].

Omtrent de juiste begrenzing van de burgerlijke attributie is zeer veel te doen geweest. Zie boeken over nederl. staatsrecht (vooral Kranenburg en v. d. Pot). Hier slechts uiterst beknopt het volgende.

Wil men een burgerlijken rechter bevoegd vinden, dan moet eiser klagen over de aantasting van een burgerlijk recht, b.v. dat men te kort is gedaan in zijn eigendomsrecht òf ook dat men schade heeft geleden door een onrechtmatige daad. Het doet dan verder niet ter zake of de aantaster, de gedaagde, zich ter rechtvaardiging van zijn handelen beroept op een publiekrechtelijke bevoegdheid. Dus b.v. eiser klaagt, dat gedaagde op zijn grond heeft gebouwd. **Geschilpunt (fundamentum petendi)**: de juiste grens òf wellicht beroept gedaagde zich op een vergunning van eisers rechtsvoorganger. In elk geval ligt het geschilpunt in het burgerlijk recht. Daarnaast nu een ander voorbeeld: eiser klaagt, dat de gemeente zijn voorgevel heeft afgebroken; de gemeente beroept zich op het feit, dat die gevel op inzakken stond en op de bevoegdheden, die zij in dat geval aan de bouwverordening ontleent. Het geschilpunt (de toepasselijkheid van de bouwverordening) ligt ditmaal in het publieke recht. In **beide** gevallen is de burgerlijke rechter bevoegd om vonnis te wijzen, want in beide gevallen loopt de klacht over de aantasting van eisers eigendomsrecht: het **objectum litis**, het **voorwerp in geschil** is een burgerlijk recht. Neemt men een derde voorbeeld: de gemeente Batavia, die niet zelf eigenares is van haar wegen, doch die in openbaar beheer kreeg van het land, stelt een actie in tot vergoeding van schade door gedaagde aan zo'n weg toegebracht. Hier kan de rechter zich niet bevoegd achten; de gemeente vraagt niet bescherming in haar burgerlijk recht.

Wanneer iemand klaagt over schade, die hij leed door andermans onrechtmatige daad (Ind. Burg. Wetboek 1365) neemt de rechterlijke macht altijd aan, dat eiser bescherming vraagt in zijn recht op schadevergoeding en verklaart zich dus steeds bevoegd, ook al bestaat de onrechtmatige daad in een overschrijding van ambtsbevoegdheid of iets dergelijks publiekrechtelijks. Onrechtmatige daad dus niet alleen als eisers burgerlijk recht wordt geschonden, maar ook als gedaagde zijn (gedaagdes) rechtsplicht schond - onverschillig of dat een burgerlijke of publieke rechtsplicht was. Bekend is een arrest van de Hoge Raad van 1924 dat schadevergoeding toewees aan een koopman, die zekere goederen niet had kunnen uitvoeren, omdat de douane ten onrechte hem de daartoe nodige documenten had onthouden (arrest Ostermann). Bij onrechtmatige daad is dan nog een speciale moeilijkheid, dat hier voor de overheid niet precies dezelfde maatstaven gelden als voor een particulier. I.h.b. is een particulier gehouden de schade te vergoeden die veroorzaakt is, doordat hij niet die **zorgvuldigheid** heeft betracht, die in het maatschappelijk verkeer betaamt jegens eens anders lijf of goed

(standaardarrest van de Hoge Raad van 1919). Maar wat een particulier betaamt in dezen, is nog niet altijd ook plicht voor de overheid. Haar algemene taak brengt mee, dat ze veel meer risico's voor derden mag nemen, dan een particulier. B.v. het geval van het Heldenkermisarrest (1940) toen de politie, bij een rel over een film, de straat met motorrijwielen ontruimde en daarbij iemand aanreed, die daaraan overleed. Geen schadevergoeding toegekend.

Intussen is het niet genoeg, dat men in de zo juist nader toegelichte zin klaagt over de aanranding van zijn burgerlijk recht; men moet bovendien aan den burgerlijken rechter iets vragen, dat hij mag toewijzen. Een geldsom, met name dus schadevergoeding. Maar ook feitelijke handhaving in zijn eigendom (ontruiming van wat ten onrechte is geoccupeerd; herstel van wat ten onrechte is afgebroken; teruggaaf van wat ten onrechte is in beslag genomen enz.). Doch wat de rechter **niet** mag is: een ambtsdrager veroordelen tot het verrichten van een ambtsdaad. Indien men vraagt om afgifte van de ten onrechte achtergehouden douanepapieren, om het afgeven van een mandaat, om toekenning van een pensioen enz., dan verklaart de rechter die eis „niet ontvankelijk", omdat hij een zodanige veroordeling niet mag uitspreken, die zou niet „burgerrechtelijk" zijn.

Wat de rechter doet, wanneer het punt in geschil, het fundamentum petendi, is een punt van publiek recht, een overheidsrechtshandeling wier onbevoegdheid wordt gesteld, is **niet** het aantasten, vernietigen van die overheidshandeling, maar haar onverbindend verklaring d.i. haar buiten toepassing laten in het voorgelegde geval. Dit is wat men noemt het **rechterlijk toetsingsrecht** (toetsen: onderzoek doen naar de geldigheid). Iedereen mag een ongeldige handeling negeren — op eigen risico wat zijn oordeel betreft, dat zij ongeldig is — maar de rechter doet dit in een anderen bindende rechtshandeling, zijn vonnis. Daarom is zijn toetsingsrecht bij uitstek gewichtig. Hoewel geen wettelijke regeling er over spreekt, neemt onze rechter aan, dat hij dit toetsingsrecht heeft, tenzij het hem in bepaalde gevallen uitdrukkelijk wordt onthouden. Dit maakt hij soms op uit een speciale uitdrukking der wet; altijd als de wet iets overlaat aan het „vrij goedvinden" ener autoriteit. B.v. I.S. 35 (gevaarlijk „geacht"). Ook als de wet de rechtspraak aan een ander dan de rechtelijke macht heeft opgedragen: I.C.W. 74^2, 85.

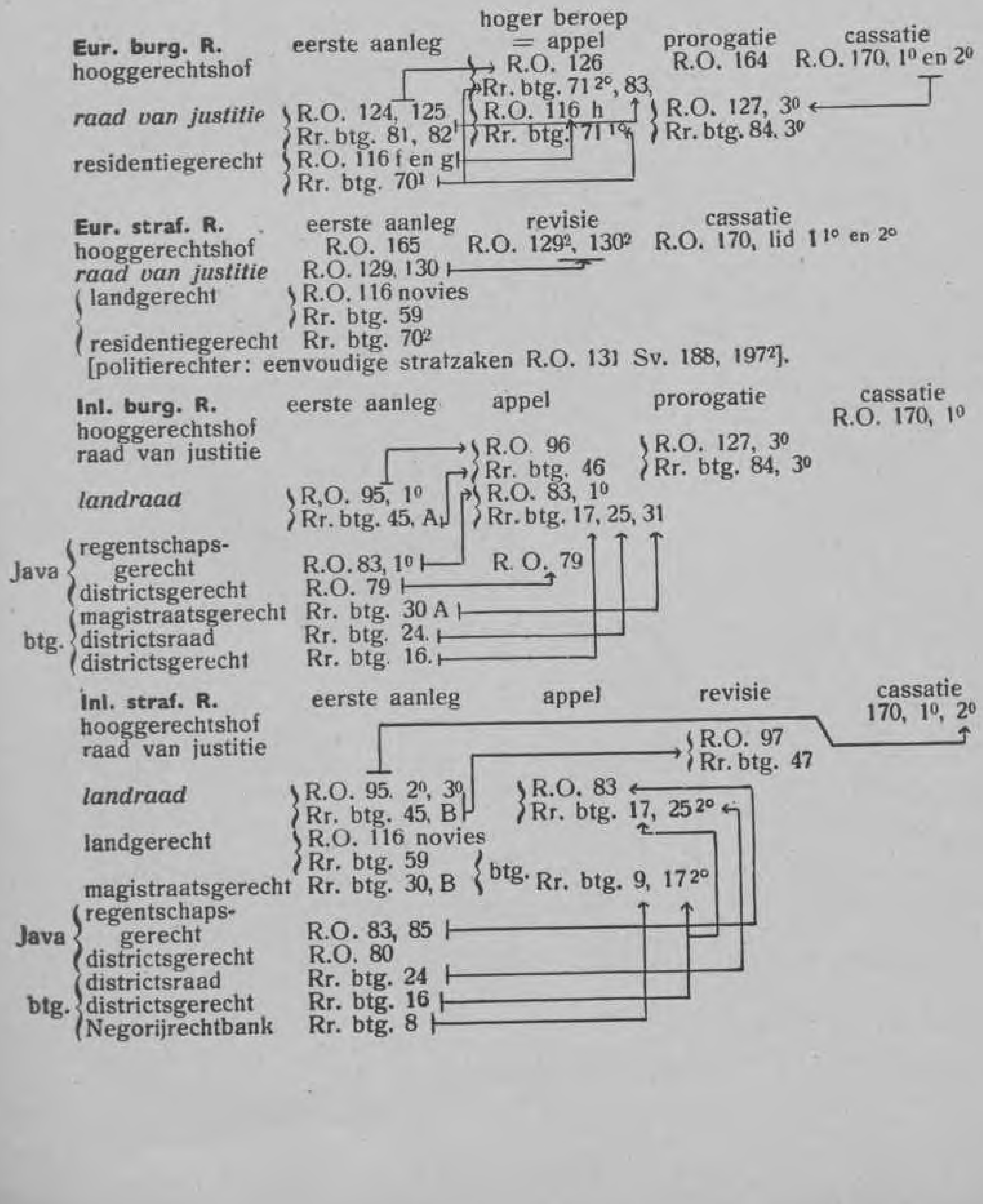
Van dit rechterlijk toetsingsrecht van alle openbare rechtshandelingen is zijn toetsingsrecht van verordeningen slechts een onderdeel. De **toetsingsverboden** op dit gebied trokken steeds nogal de aandacht en men onderscheidt ze in formele (die toetsing uitsluiten van het wetgevingsproces) en materiële (die toetsing verbieden van de competentie van den wetgever). Het meest bekende toetsingsverbod is Grw 124^2: de wetten zijn onsschendbaar (zowel materieel als formeel). Veel gestreden is over I.S. 95^2, dat als een parallel van Grw 124^2 is bedoeld, maar geheel anders en ondoeltreffend is geformuleerd. M.i. is het dan ook geen toetsingsverbod. Het hoog gerechtshof ziet er, op het voetspoor van Kleintjes, een formeel toetsingsverbod in.

Ligt nu het punt in geschil binnen de sfeer van een toetsingsverbod, dan

zal de rechter den rechtzoekende niet kunnen helpen, hem niet ontvankelijk moeten verklaren in zijn vordering.

Absolute competentie (ratione materiae).

Binnen de taak, die aan de rechterlijke macht (gouvernementsrechter) als geheel is ge „attribueerd", vindt nu de verdeling plaats over de verschillende **categoriën** van rechterlijke ambten. Deze regeling der „absolute competentie" vindt men in de beide regelingen der rechtelijke organisatie (R.O. en Rr. btg.). Zie schema hier beneden. Détails doen niet ter zake. I.h.a. is de opzet, dat één rechter in eerste aanleg alle zaken krijgt, die niet **bij uitzondering** aan anderen zijn opgedragen. Dat zijn dan de kleinere zaken aan lagere rechters en sommige gewichtiger zaken wel eens aan een hogere. Die normale rechter in eerste instantie heet de dagelijkse rechter. (Ook vetgedrukt in schema's op blz. 33/34 en hieronder).



Men zou voor overtredingen (voor alle landaarden) van den landrechter (in de btg., waar die niet is, de magistraat) als de dagelijkse rechter voor overtredingen kunnen spreken.
De zeer verschillende competentie-regelingen in de btg. hangen ten dele samen met de kwestie of de gerechten voor kleine zaken c.q. ook landraden judidische voorzitters hebben of niet.
Het schema is eenvoudiger, dan het lijkt. In wezen steeds: een dagelijkse rechter met daarboven een rechter in tweede aanleg en daaronder een of meer rechters voor kleine zaken. In strafzaken staan landgerecht - residentiegerecht - magistraatsgerecht op één lijn. Zij berechten naast overtredingen enkele lichte misdrijven. De andere nog lagere strafrechters altijd alleen overtredingen.

Naast de bevoegdheid om vonnis te wijzen in burgerlijke en in strafzaken (de vonnissen van het hooggerechtshof heten arresten) staan enkele andere rechtsbevoegdheden. Vooreerst enkele gevallen van administratieve rechtspraak. Zie b.v. Mijnwet 4[4] (E), Onteigeningsordonnantie (uitspreken der onteigening na proces over het schadevergoedingsbedrag) E en Kiesordonnantie gemeenteraden nederlanders (S.V.) 19.
Verder de zogenaamde „voluntaire jurisdictie" zoals uitspraken over echtscheiding, benoeming van voogden enz.

De attributie van de **inheemse rechtspraak** verschilt in wezen niet van die der gouvernementsrechtspraak. Maar zij bevat uitzonderingen ten gunste van den gouvernementsrechter. S. 1932 - 80 § 2. Zie nader bij II g (blz. 48). De regeling der absolute competentie is aan den resident overgelaten S. 1932 - 80 art. 20. Ondanks art. 21 is de competentie der rechters van inheemse rechtsgemeenschappen meestal meer geregeld als die van rechters van kleine zaken, dan conform het adatrecht.

De attributie van den **godsdienstigen rechter** laat I.S. 134[2] van het adatrecht afhangen. Dit is dan wettelijk vastgelegd in art. 2a reglement priesterraden E en art. 3 van S. 1937 - 638 E: alleen huwelijkszaken. Voor de andere godsdienstige rechters geen regeling, dus adatrecht (gewoonlijk betreffend huwelijkszaken, erfrecht, vrome stichtingen).

IIf. Gezagsverhouding der justitiële ambten.

Zoals blijkt uit het schema op blz. 39 bestaan er drie vormen, waarin hogere justitiële ambten in de arbeid van lagere kunnen ingrijpen: appel, revisie en cassatie. In geen geval staat een rechterlijk ambt onder de bevelen van een hoger ambt. Het doet zijn werk in volkomen zelfstandigheid. Afgezien van disciplinaire op- en aanmerkingen achteraf (boven IIc) kan een vonnis slechts worden vernietigd en vervangen door de uitspraak in hoger aanleg.
In het schema is door pijlen aangegeven hoe de gang der hogere voorziening loopt. Er is er telkens maar één. Meestal is niet van alle vonnissen van een rechter hoger voorziening mogelijk, maar slechts van de belangrijker. Zie de aangehaalde artikelen.

Appel omvat een geheel nieuwe behandeling van de zaak (Rv. 339[1], 343[1]; 355, 356), niet alleen maar een beslissing op voorgebrachte grieven tegen het lager vonnis. Landraadappellen worden op de stukken afgedaan (Rv. 357; anders Rv. 343[1]).
Revisie omvat ook het gehele vonnis (Sv. 282) en geschiedt meestal op de stukken, maar nieuw onderzoek is mogelijk (Sv. 295). Vernietiging van het vonnis kan gevolgd worden door terugwijziging naar den rechter in eerste aanleg (Sv. 300, 301, 302, 302a[2]) òf door een eigen beslissing van den revisierechter (Sv. 302b).
Cassatie is een rechtsmiddel, dat in Indië veel zeldzamer is dan in Nederland. Het is aan **partijen** maar in zeer enkele gevallen toegekend: R.O. 170, 2°. Daarentegen omvat de **ambtshalve** cassatie op eis van den procureur generaal **in het belang der wet** de gehele rechtspraak van de raden van justitie, residentiegerechten, landraden, landgerechten d.i. van die rechterlijke ambten, die als regel door beroepsjuristen zijn bezet. Beroep in cassatie is steeds gegrond op, en de cassatierechter oordeelt uitsluitend over, beweerde **juridische** fouten in de toepassing van het **geschreven** recht. De cassatierechter oordeelt dus niet over de feiten: hij neemt die aan, zoals de lagere rechter die heeft vastgesteld. Hij oordeelt ook niet over inbreuken op adatrecht (daarom is de cassatierechter voor de burgerlijke landraadrechtspraak van bijna geen belang). Grieven in cassatie kunnen betreffen: 1e. verzuim van vormen (proces vormen) op straffe van nietigheid voorgeschreven, 2e. verkeerde toepassing of schending van wettelijke bepalingen, 3e. onbevoegdheid van den lageren rechter. Door cassatie wordt het vonnis vernietigd en òf teruggewezen òf door het hof afgedaan. R.O. 170 e.v.
De cassatie in het belang der wet is alleen om leiding te geven aan de toepassing der wet. Zij brengt geen nadeel toe aan de door partijen verkregen rechten. R.O. 170[4].

In tegenstelling tot de „zittende magistratuur" bestaat bij de „staande" d.i. het openbaar ministerie, wel een ambtelijk-hiërarchieke verhouding: G.G. - P.G. - O.v. J. enz. Zie R.O. 56, 180. Voor den fiscaal griffier zie R.O. 116 octies (landrechters). Voor de djaksa's R.O. 62 en I.R. 57 (ass. resident op Java, gouvernementslanden) Rr btg. 482 (magistraat). Terzake van het vervolgen van delicten maakt R.O. 179 het openbaar ministerie ondergeschikt aan het hooggerechtshof. Men neemt aan, dat het voorbehoud, dat het artikel maakt voor ingrijpen van den G.G., is vervallen door I.S. 137.
Door dit verbod van tussenkomst in zaken van justitie staat de rechterlijke macht in zijn werk geheel zelfstandig. De in de I.S. zelf opgenomen uitzonderingen zijn: het gratierecht (I.S. 42); amnestie en abolitie (I.S. 42). **Gratie** doet een opgelegde straf te niet (geheel of ten dele); **abolitie** doet de strafvervolging ophouden of vervallen (Sv. 390); **amnestie** omvat strafvervolging en reeds opgelegde straffen. Zie verder I.S. 156, 140 (zie S. 1867 - 10 E) I.C.W. 52 (verlof om in rechten te betrekken).
Ten slotte is hier nog te vermelden de rechtspraak van **jurisdictie** (=

bevoegdheids) **geschillen.** R.O. 127: de raden van justitie berechten al zulke geschillen binnen hun rechtsgebied gerezen tussen gouvernementsrechters onderling en tussen deze en inheemse rechters dan wel landschapsrechters. R.O. 162: het hooggerechtshof berecht de jurisdictiegeschillen, in R.O. 127 genoemd, indien partijen niet in het ressort van eenzelfde raad van justitie liggen. Verder de geschillen tussen raden van justitie onderling en met lagere gouvernementsrechters, met inheemse of landschapsrechters.
Jurisdictiegeschillen tussen burgerlijke en militaire rechter worden beslist door het hooggerechtshof, behalve die tussen dat hof en het hoog militairgerechtshof, welke de G.G. beslist (R.O. 162, I.S. 139).
Jurisdictiegeschillen tussen wereldlijke en godsdienstige rechter (bij de gouvernementsrechtspraak) berecht de G.G.: I.S. 139.
Ten slotte beslist de G.G. bevoegdheidsgeschillen tussen de rechterlijke en de administratieve macht. I.S. 138^2. Deze doen zich intussen bijna nooit voor. Immers, indien de rechterlijke macht zich bevoegd heeft verklaard is er geen procedure geregeld, hoe men daar tegen zou kunnen opkomen. Verklaart de administratie zich óók bevoegd, dan baat dat haar niet, omdat de rechter, rekent hij zich eenmaal bevoegd, zoals bekend niet schroomt om de handelingen der administratie in zijn oordeel te betrekken. Het enig bekende voorbeeld van een beslissing ex I.S. 138^2 betrof dan ook een geval dat zowel rechter als administratie zich onbevoegd verklaarden! Zie nog S. 1849 - 61.

Voor de **inheemse rechtspraak** is de materie van deze § weer geregeld in S. 1932 - 80 art. 20 (resident regelt hoger beroep) 25 (resident beslist jurisdictiegeschillen tussen inheemse rechters binnnen zijn residentie) 56 - 60 (herziening en last tot herbehandeling aan voorzitter door resident) 67 - 71 (regeringsingrijpen: 71 gaat ervan uit, dat I.S. 137 niet is geschreven voor de inheemse rechtspraak — accoord — en dat de regering dus mag ingrijpen in die rechtspraak. Zij doet dit n.l. behalve door hantering van het gratierecht door opdrachten aan den resident om zijn herzieningsbevoegdheden te hanteren. Dus toepassing van het beginsel, dat ook deze bevoegdheden worden uitgeoefend in hiërarchisch verband). De jurisdictiegeschillen tusschen inheemse rechters en landschapsrechters in dezelfde residenties beslist de resident. Die tussen de inheemse rechters en inheemse of landschapsrechter in andere residenties de G.G. Zie S. 1932 - 80 art. 9.
T.a.v. de rechtsbevoegdheid van de **godsdienstige rechter** valt nog op te merken, dat zijn vonnissen, om voor executie vatbaar te zijn steeds behoeven de executoirverklaring door de landraad, die daarbij een formele contrôle uitoefent (geen materiële op de juiste toepassing van het godsdienstig schoolrecht). R.O. 3 S. 1882 - 152 art. 2a $3^{3\,4\,5}$ (E) S. 1937 - 638 art. $3^{3\,4\,5}$ (E).

IIg. Grondgebied en personengebied bij de ambten der justitie

Alle rechterlijke autoriteiten van de gouvernementsrechtspraak hebben een ambtskring, waarbinnen hun bevoegdheid is beperkt: **rechtsgebied.**

Zie volgend schema.

hooggerechtshof	heel Indië	
raad van justitie R.O. 118 Rr btg. 74 vastgesteld door G.G.		
Bt.:	West Java, Lampongs, Palembang, Djambi, Banka, W.A. Borneo.	
Smg:	Midden Java, Soerakarta, Jogjakarta.	
Sb:	Oost Java, res. Bal. en Lombok, Z.O. Borneo.	
Pad:	S. Westkust, Tapanoeli, Benkoelen.	
Medan:	S. Oostkust, Atjeh, Riou.	
Mak:	Grote Oost (behalve Bali en Lombok).	
residentiegerecht	R.O. 116b gelijk aan landraadressort (residentierechter is de landraadvoorzitter)	
	Rr. Btg. 62	zie de S. 1936 - 136/152 afgedrukt in E na het Rr. btg.
landgerecht	R.O. 116 bis Rr. bt. 50	zie S. 1936 - 136/152
landraad	R.O. 89 Rr. btg. 34 zie S. 1936 - 156/152	
magistraatgerecht	Rr. btg. 26^3 Zie S. 1936 - 136/152	
regentschapsgerecht	R.O. 81	
districtsgerecht	R.O. 77	
districtsraad	Rr. btg. 18, 19	
districtsgerecht	Rr. btg. 10, 11	
negorijrechtbank	Rr. btg. 4	

Dit rechtsgebied is de grondslag van de zogenaamde **relatieve competentie.** Deze relatieve competentie is geregeld in de procesrechtregelingen (Rv., Sv., I.R., Rr. btg.) en niet in de rechterlijke organisaties (R.O., Rr. btg.). In strafzaken is n.l. bij voorkeur de rechter bevoegd, binnen wiens rechtsgebied het delict is gepleegd: Sv. 12 I.R. 252 landgerechtreglement (S. 1914 - 317 E) 1 Rr. btg. 555.
In burgerlijke zaken is in het algemeen beslissend de woonplaats van gedaagde tijdens het aanhanging maken van de vordering of de ligging van het onroerend goed in geding: Rv. 99 jo 924 I.R. 118 Rr. btg. 142.

Het **personengebied** der justitiële ambten is van zeer veel belang, zoals reeds blijkt uit de verdeling der organisatie in een europese en een inlandse rechter. De regels omtrent het personengebied worden behandeld als onderdeel der **absolute competentie** en zijn dus te vinden in de bepalingen die in het schema op blz. 39 zijn genoteerd.
Hoewel dit systematisch hier niet thuis behoort, lijkt het practisch om hier te behandelen het zeer belangrijke **I.S. 131** (dat voorschriften inhoudt omtrent inhoud en personengebied van bepaalde wetgevingshandelingen), omdat de justitiële competentieregeling daarbij aanknoopt I.S. 131 = Rr. 75 is het voorwerp geweest van veel strijd. Zó als het sinds 1855 luidde liet het de inlanders onder hun burgerlijk adatrecht en schreef voor europeanen voor een burgerlijk recht, waarin zoveel mogelijk het nederlandse gevolgd moest worden. Stukken europeanenrecht konden op inlanders worden van toepassing verklaard en zij konden zich daaraan vrijwillig onderwerpen. Adatrecht mocht niet worden toegepast door den rechter als het in strijd was met de algemene erkende begin-

selen van billijkheid en rechtvaardigheid. Indien in het adatrecht bepaalde „zaken" „niet geregeld" waren, moest de rechter de algemene beginselen van het europeanenrecht volgen. Lange tijd is er naar gestreefd om de inlanders z.v.m. te brengen onder één zelfde recht als de europeanen en dus in elk geval onder een recht van europese systematiek. Hiertegen heeft Van Vollenhoven zijn bekende strijd (toen nog vrijwel in zijn eentje) gestreden: „geen juristenrecht voor den inlander" heet een van zijn meest bekende artikelen. Een poging van minister Idenburg om dit „unificatiestelsel" in de wet neer te leggen werd door een amendement van Idsinga (door Idenburgs opvolger Fock overgenomen) gekeerd. Die wet van oudejaar 1906 kwam eerst 1.1.1920 na wijziging in de tegenwoordige tekst van I.S. 131 (= Rr. 75 nieuw) in werking. Zij laat wel verdringing van adatrecht mogelijk en spreekt ook uitdrukkelijk van regelingen voor alle bevolkingsgroepen, maar maakt van unificatie van het privaatrecht geen plicht. Sedert is de poging om tot een geunificeerd burgerlijk wetboek te komen mislukt en heeft de regering elk streven in deze richting opgegeven. In de plaats daarvan is de aandacht gericht op verbetering van de inlandse rechtspraak en de middelen om deze tot een werkelijke leidster te maken van het rechtsleven naar adatrecht.

Thans wat commentaar op de **tekst van I.S. 131.**

Lid 1 eist, dat het privaat en strafrecht alsmede het burgerlijk en strafprocesrecht geregeld worden bij ordonnantie, zogenaamd „gecodificeerd". Voor de procesrechten is dat reeds lang gebeurd, zoals boven bleek. Het strafrecht voor europeanen werd pas in 1866 gecodificeerd dat voor inlanders in 1872. Thans geldt, sinds 1.1.1918 het geunificeerd strafwetboek (voor alle landaarden dus). De opdracht om het privaatrecht voor de inlanders te codificeren is een ijdel woord gebleven; unificatie is mislukt, maar daarmee meteen ook de codificatie, want het ontwerp geunificeerd b.w. (van mr. Cowan) bestond grotendeels uit verwijzingen voor allerlei rechtsbetrekkingen naar het adatrecht. Men streeft er niet meer naar op dit punt aan lid 1 uitvoering te geven. De regering heeft erkend, dat het rechtsleven der bevolking met ontijdige vastlegging in geschreven regels niet wordt gebaat. Men regelt alleen, als om bepaalde redenen ingrijpen van den wetgever in bepaalde stof nuttig wordt geacht. Bij deze codificatie-eis valt ook nog te bedenken, dat I.S. 131 alleen geldt in de „gouvernementssfeer", niet in de „zelfbestuurssfeer" d.i. dus practisch in de sfeer der inheemse rechtspraak.

De tweede zin van lid 1 is het tegendeel van unificatie en laat iedere vorm van rechtsverscheidenheid toe.

De bijzin van lid 1 zin 1 herinnert er aan, dat er nog ander strafrecht is dan het in het strafwetboek of in andere ordonnanties neergelegde (b.v. in regeringsverordeningen, verordeningen van zelfregerende gemeenschappen, keuren). Geëist wordt, dat strafwetgevende bevoegdheid „bij of krachtens deze wet" is toegekend. Zie I.S. 81, 128, 129, 186. Voor de decentralisatielichamen moet men het (behalve de overdracht der keurbevoegdheid I.S. 125^3) blijkbaar doen met de algemene machtiging om hun „bevoegdheden" bij ordonnantie te regelen: I.S. 119^7, 121^4, 125^2,

Lid 6. Omdat de opdracht om „het" privaatrecht in ordonnanties vast te leggen t.a.v. inlanders niet is volvoerd, geldt krachtens lid 6 nog steeds grotendeels — n.l. v.z.v. er geen ordonnanties zijn — het oude recht, zoals dat in Rr. 75 — oud was aangegeven. Dat oude recht van vóór 1.1.1920 was òf adatrecht òf toepasselijk verklaard europeanenrecht (dus gecodificeerd) „des nodig gewijzigd". De oude wet kende geen tussenvorm van speciaal voor inlanders bestemde ordonnanties. Zulke zijn er wel gemaakt, maar dan dus onwettig tot stand gekomen.
Aangezien lid 6 alleen de gelding in stand houdt van wat tevoren als recht gold, alleen betreft materieel privaatrecht, laat lid 6 niet doorleven de oude voorschriften a. dat de rechter geen adatrecht mag toepassen, dat in strijd is met „de algemeen erkende beginselen van billijkheid en rechtvaardigheid" (dit voorschrift had in de practijk alleen maar gediend om adatrecht, dat de rechter „gek" vond te negeren, en dan europeanenrecht er voor in de plaats te schuiven), b. dat de rechter de algemene beginselen van europeanenrecht moest toepassen als een zaak in het adatrecht niet geregeld was (ook hiervan is schromelijk misbruik gemaakt om onbegrip en onwetendheid te bedekken). Deze interpretatie van lid 6 wordt bestreden.
Lid 2a. Het europeanenprivaatrecht moet zijn gelijk aan het nederlandse(1) behalve **afwijkingen**: a. wegens de bijzondere toestanden in N.I. (dit zijn meest formele dingen, veroorzaakt door het afwijkende staatsrecht; b.v. treden bestuursambten op, waar in Nederland de burgemeester ageert. Maar er zijn ook belangrijker afwijkingen b.v. de weeskamers, de eigendomoverdracht van onroerend goed enz.), b. om gemeenschappelijk recht met andere bevolkingsgroepen te bereiken (gehele òf gedeeltelijke unificatie).
Lid 2b. **Het privaatrecht voor inlanders en vreemde oosterlingen** moet **als regel** een codificatie zijn van hun **adatrecht** (de onder hen geldende met hunne godsdiensten en gewoonten samenhangende rechtsregelen; het woord adatrecht is pas in 1929 in de wet gebracht in I.S. 134^2; ten onrechte staan in de wettelijke formule de godsdiensten vóór de gewoonten omdat slechts zeer weinig godsdienstig recht in het rechtsleven is doorgedrongen).
op deze regel zijn **uitzonderingen** toegelaten:

a. als de **onder Inl. en Vr.o. gebleken** maatschappelijke behoeften dit **eisen** kunnen zij aan europeanenrecht „voor zoveel nodig gewijzigd" worden onderworpen (door de ordonnantie natuurlijk);

b. op dezelfde voorwaarden kunnen zij met europeanen aan gemeenschappelijk recht onderworpen worden;

c. als het algemeen belang of de **bij hen gebleken** maatschappelijke behoefte zulks **vorderen** kan van het adatrecht worden afgeweken (zonder daarom tot europeanenrecht of gemeenschappelijk recht te leiden).

De wetgever is dus heel wat vrijer dan onder Rr. 75 oud. Ook omdat hij elk onderdeel der Inl. en Vr. O. naar eigen behoeften mag behandelen.

1) Dit noemt men de eis van concordantie.

Maar die vrijheid is beperkt, in zoverre hij alleen recht mag vaststellen, dat door de rechtsbehoeften der betrokkenen gevorderd wordt.

a. **Van deze wettelijke toepasselijkverklaring** (met afwijking) is t.a.v. Vr. O. een uitgebreid gebruik gemaakt.

De **Chinezen** zijn practisch geheel aan het volle europeanenprivaatrecht onderworpen. Sedert S. 1855 - 79 was dat al het geval met het vermogensrecht; in 1917 en 1924 is de rest gevolgd. Zie S. 1917 - 129 61 jis. 1919 - 31, '24 - 557, '25 - 92 E.

De **andere vreemde Oosterlingen** zijn nog steeds alleen t.a.v. het vermogensrecht aan het europeanenrecht onderworpen. De oude regeling van S. 1855 - 79 is thans vervangen door die in S. 1924 - 556 E. Familierecht en abintestaaterfrecht bleven adatrecht.

Op die toepasselijkverklaring is weer een moderne uitzondering de nieuwe regeling van het arbeidscontract. B.W. 3e boek titel VII A. Zie S. 1926 - 355 art. VI (E).

Op **Inlanders** zijn slechts enkele onbeduidende delen van het europeanenrecht toepasselijk verklaard; b.v. B.W. 1601 - 1603 oud (het oude arbeidscontract) B.W. 1788 - 1791 (spel en weddingschap). Als rechtspersoon erkende verenigingen zijn „europeanen"; op inlandse leden en bestuurders dier verenigingen is in die verhouding europeanenrecht van toepassing. Ten slotte is er nog (onder de verkeerde naam van „veronderstelde onderwerping") krachtens bedoeling en practijk van S. 1917 - 12 (waarover beneden nog) art. 29 als toepasselijkverklaring van het recht op wissels en orderbriefjes.

b. **Vaststelling van gemeenschappelijk recht** kan natuurlijk alleen van na 1.1.1920 dateren. Zo b.v. de woekerordonnantie S. 1938 - 524 E; geldschietersordonnantie S. 1938 - 523 E. Al van vóór 1.1.1920 geldt de voor alle bevolkingsgroepen bedoelde Algemene regeling op de coöperatieve verenigingen (nu S. 1933 - 108 E), maar die was in wezen toepasselijk verklaard europeanenrecht.

c. **Speciaal inlanderrecht** vindt men b.v. in de Regeling inl. coöperatieve verenigingen S. 1927 - 91 E en de regelingen van 1939 S. '39 - 569, 570 E op de Inl. Maatschappij op aandelen en de Inl. vereniging met rechtspersoonlijkheid. Verder b.v. de Huwelijksordonnantie Christeninlanders Java, Minahassa, Ambon (S. 1933 - 74, E).

Lid 3 over strafrecht en de procesrechten behoeft geen nadere toelichting. Ook hier de concordantie-eis.

Lid 4 regelt de zogenaamde **vrijwillige onderwerping** aan europeanenprivaatrecht, geregeld bij S. 1917 - 12, E. Zij is niet mogelijk, in zover er gemeenschappelijk recht bestaat. De vrijwillige onderwerping kan zijn **algeheel** (door een verklaring voor den ass. resident c.q. hoofd van plaatselijk bestuur) of **gedeeltelijk** (op dezelfde manier) n.l. aan dat deel van het europeanenprivaatrecht, dat bij S. 1924 - 556 reeds op V.O. is van toepassing gemaakt (zie boven) en ten slotte **voor een bepaalde rechtshandeling** (bij de akte, waarin die rechtshandeling is vastgelegd of een afzonderlijke akte). Over de onderstelde onderwerping (waarover veel litteratuur) hierboven.

Lid 5 is niets dan een overbodige herinnering aan de „zelfbestuurssfeer" in direct gebied, ontstaan omdat men destijds de juiste betekenis van I.S. 21^2 niet meer (en nog niet opnieuw) kende.

Na de behandeling van I.S. 131 kan het **personengebied** behandeld worden bij de **burgerlijke gouvernementsrechtspraak.**
1. De landraad is de dagelijkse rechter voor gedaagden, die zijn inlander of vreemde oosterling (niet chinees): R.O. 94 Rr. btg. 45.
2. De raad van justitie en het residentiegerecht beslissen in zaken, waarin gedaagden zijn europeanen of chinezen R.O. 124, 1e Rr. btg. 81 R.O. 116 f Rr. Btg. 70.
3. Indien inlanders of vreemde oosterlingen (niet chinees) als gedaagde **ter zake van het onderwerp der vordering a.** krachtens wettelijke bepalingen onderworpen zijn aan het europeanenprivaatrecht of wel **b.** zich daaraan vrijwillig hebben onderworpen, staan zij terecht voor den europesen rechter. Dit geldt dus **niet** indien zij met europeanen aan gemeenschappelijke bepalingen zijn onderworpen en ook **niet** indien krachtens regels van intergentielrecht europeanenrecht in het geding moet worden toegepast (b.v. als geprocedeerd wordt over grond, die de inlander in europees eigendom bezit).
4. In het rechtsgebied van de raad van justitie van Padang is de landraad alleen de dagelijkse gewone rechter voor inlanders en staan **alle** vreemde oosterlingen (niet alleen de chinezen) terecht voor den europesen rechter: Rr. btg. 45, 70, 81. [omdat de vreemde oosterlingen (geen chinees) voor hun vermogensrecht tóch al overal voor den europesen rechter komen, omdat dat toepasselijk verklaard europeanenrecht is, maakt het alleen verschil voor het familierecht en abintestaaterfrecht]. In kleine zaken echter voor het magistraatsgerecht. Rr. btg. 30.
5. Bij de inlandse rechters voor kleine zaken (zie schema op blz. 33 - 34) wordt ook wel eens gelet op de landaard van eiser en bij de gedaagden onderscheid gemaakt tussen inlanders en vreemde oosterlingen (niet chinees). Wat op die manier aan hun bevoegdheid ontbreekt, valt toe aan de landraad of aan het magistraatsgerecht. B.v. R.O. 87 jo 95, 4e en 5e. Rr. btg. 16, 24 enz.

Thans het **personengebied** van den **gouvernementsstrafrechter.**
1. De landraad is de gewone dagelijkse rechter voor inlanders en (alle) vreemde oosterlingen. R.O. 94 jo 95, 2e en 3e. Het magistraatsgerecht heeft hetzelfde personengebied.
2. De raad van justitie is de gewone dagelijkse rechter voor europeanen. R.O. 129 1°. Ook het residentiegerecht berecht alleen europeanen. Rr. btg. 70^2.
3. Het landgerecht heeft gelijke competentie voor alle landaarden.
4. T.a.v. sommige misdrijven is de raad van justitie voor alle landaarden bevoegd (slavernij, faillissement, zeeroof, kaapvaart).
5. De kleine inlandse strafrechters zijn alleen maar bevoegd t.a.v. inlanders. R.O. 80, 83, 2e, Rr. btg. 16, 24.
6. De negorijrechtbank echter is bevoegd over alle negorij-ingezetenen

(beter misschien: negorij-leden) en daaronder kunnen ook niet-inlanders, met name ook europeanen (gelijkgestelden!) zijn. Rr. btg. 8 en 9a.
De personengebiedsbepalingen worden nu ten slotte nog doorkruist door de regeling op het **forum privilegiatum** S. 1867 - 10 artt. 2 en 3 en verwante regelingen (E). Verzuimd is door E op te nemen het f. pr. voor de leden van de volksraad S. 1919 - 545. Zie hierbij R.O. 6a. Grw. 171 onttrekt den G.G. voor ambtsmisdrijven zelfs aan de jurisdictie van den indischen rechter en brengt hem voor de hoge raad. Zie verder I.S. 155 en I.C.W. 51.
Thans de **inheemse rechtspraak.** Het zal zijn opgevallen, dat grondgebied en personengebied der gouvernementsrechtspraak geregeld is alsof zij alle personen in heel Indië omvatte. Inderdaad is het gebied der inheemse uitspraak geregeld als uitzondering op dat der gouvernementsrechtspraak (evenals i.h.a. de zelfbestuurssfeer geldt zover de gouvernementssfeer niet reikt). Dat betekent tevens, dat in het grondgebied der inheemse rechtspraak tevens ook gouvernementsrechters zijn, bevoegd voor die personen, die niet onder het personengebied van den inheemsen rechter vallen. (Hetzelfde is het geval t.a.v. de landschapsrechtspraak). **Naast** elkaar liggen dus de **grond**gebieden van inheemse rechtspraak, landschapsrechtspraak en uitsluitend gouvernementsrechtspraak (de dorpsrechtspraak niet meegerekend).
Het **grondgebied** der inheemse rechtspraak is geregeld in S. 1932 - 80 art. 1. De nadere distributie over de afzonderlijke rechterlijke ambten is overgelaten aan de residents-regelingen art. 20.
Het **personengebied** is eveneens aangewezen in art. 1: de inlandse bevolking. Daarmede zijn bedoeld alle inlanders, ook de niet plaatselijk inheemse. In S. 1932 - 80 § 2 komen enige uitzonderingen voor, die de ordonnantie òf de resident maakt of maken kan. De nadere distributie over de afzonderlijke rechterlijke ambten is overgelaten aan de residents-regelingen art. 20, 22.
Zoals gezegd geldt I.S. 131 niet voor de zelfbestuurssfeer. Daarom wijst S. 1932 - 80 art. 3 aan het materiële recht: adatprivaatrecht en adatstrafrecht, maar daarnaast veel gouvernementsstrafrecht (voor de bescherming van al die regelingen en instituten die in deze sfeer moeten werken).

Het personengebied der **godsdienstige rechtspraak** volgt uit I.S. 134^2; mohamedanen.
Hun materieel recht is het islamitisch godsdienstig recht (fikh).

III. REGERING EN VERTEGENWOORDIGING

IIIa. Welke ambten zijn er?

De administratie behoeft leiding, de justitie — ondanks haar zelfstandigheid — toezicht en administratieve verzorging. Leider van het apparaat is de regering. In de tijd van de V.O.C. was dat een college, de Hoge Regering of Hoge Tafel, bestaande uit den G.G. als president en raden

van Indië als leden met een secretaris. De raden waren ten dele meteen 's landsvoogds ondergeschikten, met name de hoogste in rang, de directeur generaal (chef van het handelsbedrijf). In feite gedroeg de G.G. zich dan ook als alleenheerser. **De commissiegeneraal** (Elout, Buyskes, van der Capellen) die in 1816 werd uitgezonden om Indië van de engelsen over te nemen, oefende de volle koninklijke almacht uit en had onder zich den gouverneur generaal (v. d. Capellen) als chef der administratie. Als zij vertrekt (begin 1819) installeert zij opnieuw de **Hoge Regering** bestaande uit G.G. en vier raden van Indië. Dit college blijft ook werken onder het commissariaat generaal van du Bus de Gisignies (1826—1830) en van den Bosch (1833). Maar in 1836 stelt de koning een nieuw Rr. vast (over de Rr.'s later te handelen) o.a. om aan het collegiale bewind een eind te maken. Het waren de raden geweest, die nogal eens oppositie hadden gevoerd tegen de koninklijke wensen (onder v. d. Capellen tegen de bevoorrechting van de pas door den Koning opgerichte Ned. Handel Mij., onder v. d. Bosch tegen het cultuurstelsel). Dus werd in 1836 de **G.G.** alléén de regering. Náást hem kwam een zuiver adviserend college: **De Raad** van N.I. bestaande uit een vicepresident en vier leden. Bij de vaststelling van het wettelijk Rr. was men met dit stelsel niet tevreden en wist te bewerken, dat de raad van Indië weer aandeel kreeg aan de regering n.l. bij de wetgeving en zeer enkele andere belangrijke regeringshandelingen. Overeenstemming werd gevorderd tussen G.G. en raad voor de vaststelling van ordonnanties, uitoefening der exorbitante rechten en nog enkele zaken. Zo is het gebleven tot bij de I.S. de volksraad medewetgevende bevoegdheid kreeg. Toen daalde het aandeel van de raad van Indië in de wetgeving weer tot advies. De eis van overeenstemming in die enkele andere zaken bleef als een wat zonderling rudiment achter.

Vroeger placht men, (met name Kleintjes) te leren dat onder de term „indische regering" al naar de bevoegdheid waar het om ging nu eens verstaan moest worden de G.G. alleen, dan weer de G.G. in overeenstemming met de raad van N.I. Onder het huidige recht zou dat ertoe moeten leiden om in strijd met het spraakgebruik en met de eisen van duidelijke constructie, voor belangrijke zaken de G.G. + volksraad de indische regering te noemen. Juister en overeenkomstig het spraakgebruik is om onder „de regering" **uitsluitend** te verstaan de G.G.

Het spreekt vanzelf, dat de regering behoefte heeft aan een secretariaat. Van 1816 af bestaat dat dan ook onder de naam van **Algemene Secretarie.** Toen vroeger over de departementen gehandeld werd, is er reeds op gewezen, dat deze ontstaan zijn als gespecialiseerde secretariaten der regering. De historische band tussen het kantoor van den Directeur Generaal der V.O.C. en de Generale Directie van Financiën is nog nooit goed onderzocht. De positie van de Algemene Secretaris als naaste medewerker van den G.G. was lange jaren, ondanks zijn slechts dienende functie, zeer machtig. De toenemende staatstaak, toenemende deconcentratie, steeds betere bezetting der departementen en steeds groter zelfstandigheid der directeuren als opper-dienstchefs hebben het secretariaat van den G.G. geleidelijk tot zijn juiste plaats teruggebracht.

De aandrang om de Algemene Secretarie op te heffen, die soms heel sterk was, maar nooit een G.G. heeft kunnen overtuigen, is dan ook verstomd.
De departementshoofden vormen te zamen een **raad van departementshoofden** I.S. 116, die echter geen rol speelt in de vaststelling of de zorg voor de eenheid van het beleid. Vooral huishoudelijke zaken, als ambtenarenkwesties, worden er in behandeld. Over dit instituut zal verder worden gezwegen.
De gedachte om naast de indische regering een lichaam te zetten met vertegenwoordigend karakter, ten einde openbaarheid van het beleid en contact met de publieke opinie in Indië zelf mogelijk te maken (sinds 1848, ministeriële verantwoordelijkheid, en vooral 1867, vaststelling der indische begroting bij de wet, was er wel openbaarheid en critiek in Nederland) kreeg het eerst vorm in ontwerpen om de raad van N.I. met particuliere leden uit te breiden: voorstellen der ministers van Dedem (1893), Fock (1907), de Waal Malefijt (1913). Minister Pleyte bracht in 1916 een wijziging van het Rr. tot stand, waardoor, los van de raad van N.I. de **volksraad** aanvankelijk als adviserend lichaam, in het leven werd geroepen. (1) De installatie van de volksraad had plaats op 18 Mei 1918 door den G.G. v. Limburg Stirum. Door de I.S. werd de volksraad een medewetgevend lichaam. De bepalingen hierop bleven echter krachtens I.S. V buiten werking tot een volgens de nieuwe bepalingen samengestelde volksraad bijeen zou zijn en een **college van gedelegeerden** zou hebben verkozen. Dit geschiedde op 16 Mei 1927.

IIIb. Wie stelt deze ambten in.

Het ambt van **G.G.** wordt ingesteld door de grondwet zelf sedert 1922: grw. 62^2. Vóór dien hield de grw. zich niet met de organisatie in Indië zelf bezig. De wet, I.S. 4, stelt facultatief het ambt in van Lt. G.G. Dit ambt was na de Kock (die het onder de Bus vervulde, toen er geen G.G. was), Baud (die onder de landvoogdij van v. d. Bosch in 1832 „vice-president van de indische regering" was) en De Eerens (1834) nooit vervuld, tot op 29 Dec. 1941 dr. van Mook als Lt. G.G. onder de landvoogdij van Tjarda v. Starkenborch Stachouwer is opgetreden Verder blijkt uit grw. 63^1, dat de grw. het bestaan van een vertegenwoordigend lichaam in Indië onderstelt. De **raad van N.I.** is ingesteld door den wetgever I.S. 7; evenzo de **volksraad** I.S. 53 en het **college van gedelegeerden I.S. 72.** Het bestaan ener **algemene secretarie** wordt in de I.S. slechts zijdelings ondersteld I.S. 16^4 en 19. Van de colleges dient inrichting en werkwijze nader geregeld te worden. De **inrichting van de raad van N.I.** geeft I.S. 7: voorzitter de G.G. of Lt. G.G. (die als regel de vergaderingen **niet** bijwoont, behalve de jaarlijkse begrotingsvergadering en enkele zeer gewichtige), vice-president en vier à zes leden (in de laatste tijd weer vier) en een secretaris (niet lid(. Omtrent het aantal leden nader I.S. $11^{4,5}$. Het is ten slotte

1) De begroting moest de G.G. voorlopig vaststellen in overeenstemming met het gevoelen van de Volksraad, maar de definitieve vaststelling geschiedde bij de wet als tevoren.

de kroon, die zelfstandig over het al dan niet vervullen der plaatsen beschikt.
De **werkwijze van de raad van N.I.** is geregeld in het geheime reglement van orde (I.S. 7 5) dus door de Kroon. Enkele punten er uit worden echter medegedeeld in de R.A. I, terwijl de wet zelf een en ander bevat n.l.: dat de G.G. (of Lt. G.G.) slechts een raadgevende stem heeft (d.w.z. wel aan het debat mag deelnemen, maar niet mag stemmen als er besluiten genomen worden tot vaststelling van 's raads adviezen) I.S. 7 3; dat de raad (met instemming van den G.G.) ambtenaren in zijn vergadering kan roepen om inlichtingen te geven (zonder recht dus om deel te nemen aan het debat) I.S. 7 4; dat de departementshoofden deelnemen met raadgevende stem aan de vergaderingen waarin de G.G. voorzit, tenzij de G.G. anders beslist (practisch alleen de begrotingsvergadering) I.S. 8 1, 3, dat de departementshoofden hun voorstellen in de raad mogen verdedigen (waarvan ongelijk gebruik wordt gemaakt) I.S. 8 2, 3. Blijkens de R.A. is er voor 's raadsvergaderingen een quorum bepaald van drie leden, de vice-president daaronder begrepen.
Een verdere procedure is nodig voor het samen-besluiten van G.G. en raad in de enkele gevallen, waarin zulks nog is vereist. Zie I.S. 23. Om zo lang mogelijk de schijn van overeenstemming te redden is hier bij geschil aan de G.G. de beslissende stem toegekend in de raad.
De inrichting van de volksraad is deels geregeld in de I.S. deels in het door de raad zelf vastgesteld reglement van orde. I.S. 57, 79. De wet bepaalt dat er zullen zijn een voorzitter, 60 andere leden (I.S. 53) en een secretaris niet lid (I.S. 56). Wijders, dat er zal zijn een college van gedelegeerden, bestaande uit den volksraadsvoorzitter, 15 volksraadsleden en den volksraadsecretaris (I.S. 72 2, 3). In zijn reglement van orde (S.V.) heeft de volksraad zich nader georganiseerd door de instelling van vele commissiën, ten einde daaraan te kunnen opdragen òf de beslissing over eigen huishoudelijke aangelegenheden òf de voorbereiding van de besluiten van het plenum en van het gedelegeerden college. Te noemen vallen de commissie van overleg (R. v. O. 9, hierin zitten de voorzitters der fracties van de politieke groeperingen; zie lid 2), de huishoudelijke commissie (R. v. O. 10), de commissie voor het onderzoek der geloofsbrieven (R. v. O. 1), de commissie voor de verzoekschriften (R. v. O. 88); verder de afdelingen met hun rapporteurs en de commissie van rapporteurs, alsmede de commissiën van voorbereiding (R. v. O. 21, 23, 27; 13 2). Ook gedelegeerden hebben hun commissiën (R. v. O. 97, 99). De wet kent nog de zogenaamde Javaraad I.S. 65, die echter nimmer gebruikt is.
I.S. 63 voorziet in het ambt van regeringsgemachtigde voor het overleg tussen regering en volksraad. Als regel zijn dit de departementshoofden (en het hoofd van de D.V.G.), de advocaat generaal voor de politie en voor algemene kwesties een direct aan den G.G. ondergeschikte „regeringsgemachtigde voor algemene zaken" (meer spreekbuis van den G.G. persoonlijk; geen directeur zonder departement).
De werkwijze van den volksraad is eveneens ten dele geregeld in de I.S. ten dele in het reglement van orde. I.S. 62 en 77 regelt de vergaderplaats

(Batavia) en de openbaarheid der vergaderingen. Om wettig te kunnen handelen moet de volksraad in **zitting** bijeen zijn. De twee gewone zittingen (de hoofdzitting en de tweede zitting) per jaar openen op bij de wet vastgestelde data: 15 Juni ([1]) en 10 Januari. De wet stelt data vast waarop zij „uiterlijk" moeten eindigen. Niet bepaald is, wie de zittingen sluit; in de practijk is het de volksraad, die besluit naar huis te gaan. Buitengewone zittingen komen telkens voor, meest vlak vóór of vlak ná een gewone zitting. Zij worden bijeengeroepen (door den voorzitter), indien de G.G. of 1/3 der leden dit wensen. De buitengewone zittingen zijn aan de agenda gebonden. I.S. 62. Binnen het bestek van een zitting kan de volksraad alleen wettig handelen als hij in **vergadering** bijeen is (dit staat nergens met zoveel woorden R. v. O. 36) en dat dan weer alleen, indien in de vergadering het **quorum** ([2]) bijeen is: I.S. 66^1. Buiten den voorzitter moet n.l. „minstens de helft der leden" tegenwoordig zijn. De wet zegt niet duidelijk of bedoeld is de helft van 60 of de helft der bezette zetels (er kunnen immers vacatures zijn). R. v. O. 37^2 schijnt te kiezen voor het laatste. Het gedelegeerden college zit permanent, ook als het plenum in zitting bijeen is. Voor vergaderingen (R. v. O. 102) en quorum (I.S. 77^5 jo 66^1) gelden overeenkomstige regels.
I.S. 66 jo 77^5 regelt dan de **besluitvorming**: volstrekte meerderheid der stemmende leden. Het R. v. O. werkt dit alles nader uit en geeft ook de **procedure** vóór tot het besluit-nemen mag worden overgegaan. Over door de Regering aanhangig gemaakte onderwerpen is de gang van zaken schematisch aldus: (vgl. I.S. 83 - 88).

1. a. aanbiedingsbrief G.G. (met aanwijzing regeringsgemachtigde en eventueel het stellen van een termijn I.S. 70^1, 71^1, 83^2), vergezeld van
   b. ontwerp (b.v. van ordonnantie, a.m.v.b., wet, begrotingsbesluit enz) en
   c. memorie van toelichting.
2. Niet openbare voorbereiding.
   a. soms bespreking in een **commissie van voorbereiding** (soms voor technische ontwerpen, om de volksraad te ontlasten; soms voor moeilijke politieke ontwerpen, om een degelijke behandeling te bevorderen), die verslag uitbrengt eventueel na mondeling overleg met de regering (R. v. O. 18 - 20).
   b. als regel een onderzoek in de **vier afdelingen**, waarin de volksraad zich verdeelt; elke afdeling benoemt voor elk onderwerp een rapporteur; de **commissie van rapporteurs** mag in overleg treden met de regering; zij maakt op het **afdelingsverslag.**

[1]) De hoofdzitting is vooral gewijd aan de begroting. De ontwerpen worden op 15 Juni de Volksraad aangeboden (I.S. 102) en deze moet er 29 Aug. mee klaar zijn (I.S. 102), wat gewoonlijk juist voldoende is. Er resten dan in de gewone zitting nog plm. 14 dg. nl. tot 15 Sept. voor ander werk. Op 15 Juni pleegt de G.G. de zitting te openen met een „troonrede". I.S. 62^5.

[2]) Dit wordt gemeten aan de handtekeningen op de presentielijst R.v.O. 37. Van leden die de zaal verlaten wordt echter geen aantekening gehouden. Zo kan het voorkomen, dat de raad vergadert met een getal aanwezigen ver beneden het quorum, tot misschien door een hoofdelijke stemming officieel blijkt, dat niet verder beraadslaagt mag worden.

c. hierop antwoordt de regering met een **memorie van antwoord** eventueel met bijvoeging van een **nota van wijzigingen** in haar ontwerp. (R. v. O. 21 -34).

De onder 1 genoemde stukken, alsmede afdelingsverslag, memorie van antwoord, nota van wijzigingen (en later ook nadere wijzigingen en amendementen) worden gedrukt gepubliceerd als de **Bijlagen tot de Handelingen van den Volksraad.**

Het verslag der commissie van voorbereiding wordt meestal verwerkt in het afdelingsverslag. Maar het is mogelijk, dat men geen afdelingsonderzoek meer laat volgen. Zelfs is het mogelijk, dat men spoedshalve deze hele niet openbare voorbereiding overslaat.

3. De openbare beraadslaging.

Deze geschiedt in tegenwoordigheid van een regeringsgemachtigde. Zij is verdeeld in algemene beschouwingen en behandeling der artikelen of andere onderdelen. Normaal is: voor beide gedeelten twee „termijnen" van spreken, voor beide zijden. Dus: algemene beschouwingen in 1e termijn a) van de zijde van de volksraad, b) van de zijde der regering. 2e termijn a) idem, b) idem. Daarna de onderdelen (allemaal tegelijk, niet b.v. artikel voor artikel) op dezelfde manier. Over ingediende amendementen (I.S. 85) en moties wordt dan nog apart gedebatteerd.

Men **stemt** eerst over de subamendementen, dan over de amendementen. Bij meerdere amendementen op hetzelfde onderdeel wordt het eerst gestemd over dat met de verste strekking, naar het oordeel van den voorzitter (R. v. O. 59^2). Daarna volgt stemming over de onderdelen en ten slotte de eindstemming over het gehele ontwerp. De stemming over zaken geschiedt bij hoofdelijke oproeping, indien een lid dat wenst (I.S. 66^5) en alsdan door het uitspreken van „voor" of „tegen" zonder enige bijvoeging (R. v. O. 54). Anders stemt men bij zitten en opstaan (R. v. O. 54). Vgl. verder R. v. O. 43 - 64 en 77 - 85.

Het verhandelde in de openbare vergaderingen wordt gepubliceerd in de **Handelingen van de Volksraad.**

De procedure in gedelegeerden maakt niet veel verschil. Er zijn geen afdelingen, maar vaste commissiën (volgens de practijk slechts twee R. v. O. 97). Deze maken een **gedelegeerdenverslag** op, dat dezelfde functie heeft als het afdelingsverslag en op dezelfde manier in de Bijlagen wordt opgenomen. De **Handelingen van Gedelegeerden** verschijnen apart, op geel papier.

Bij gemis aan overeenstemming over een ontwerpordonnantie van de **regering kan** een tweede behandeling volgen op dezelfde wijze I.S. $89^{1\,2}$. Over de procedure bij ordonnanties waartoe de volksraad het initiatief neemt (R. v. O. 65 - 68) behoeft niet afzonderlijk gehandeld. Zij wijkt niet méér af, dan uit den aard der zaak volgt.

IIIc. Bezetting dezer ambten.

1. De **G.G.** wordt **benoemd** en ontslagen door den koning (I.S. 2^2) op

voordracht van den raad van ministers (R. v. O. ministerraad art. 1 sub e). De koning moet ontslag geven in het geval van I.S. 30.
Gebruikelijk is, dat de landvoogd ontslag vraagt na **5 jaren.** Door dit instituut wordt periodieke her-oriëntering t.a.v. de hoofdlijnen van het te voeren beleid mogelijk. Een enkel maal wordt de landvoogd verzocht nog een korte termijn aan te blijven. B.v. Idenburg 1909—1916, wegens de wereldoorlog. Eenzijdige ambtsneerlegging is verboden I.S. 2 ([1]).
Benoembaarheidseis: nederlanderschap, 30 jaar. I.S. 2..
Intrede in het ambt: ambtseed (zuiveringseed, eed van trouw) en aanvaardingsdaad. I.S. 5. ([2])
Ambtsplichten: zijn ambt bekleden tot hij ontheven wordt; Indië niet verlaten zonder machtiging des konings I.S. 2; geen compromitterende financiële belangen hebben, ook nog 5 jaar na zijn aftreden I.S. 3.
Belet. De ambtsdrager kan verhinderd zijn zijn ambtsfunctiën te vervullen. Deze mogen echter nooit stilstaan. Daarom is bij elk ambt aan tijdelijke vervanging van de ambtsdrager „en titre" te denken. Bij de ambten der administratie noemt men dat regelen voor het geval van „belet". T.a.v. den landvoogd is het iets enger geformuleerd: ziekte of afwezendheid (n.l. uit Buitenzorg, zijn zetel of Batavia, waar hij ook zijn ambt ten volle pleegt uit te oefenen, omdat ook steeds een deel der Algemene Secretarie daar aanwezig is). Ook mag hij zich dan niet laten vervangen in al zijn functiën, maar slechts voor „het dagelijks beleid der zaken", waarvan de nadere omschrijving echter aan hem is overgelaten. Door de wet aangewezen tijdelijke vervangers zijn eerst de Lt. G.G. dan de vice-president daarna het oudste lid in benoeming van de raad van N.I.
Ontstentenis noemt men de gevallen, waarin het ambt openvalt, omdat de door het bevoegd gezag aangewezen ambtsdrager wegvalt of uitvalt en het bevoegd gezag nog geen nieuwe aanwijzing heeft gedaan, althans de nieuwe ambtsdrager het ambt nog niet is ingetreden. Ook dan is tijdelijke bezetting van het ambt nodig. Over zulke gevallen handelen I.S. 15 - 18, 20.
Incompatibiliteiten d.i. onvereenigbare ambten doen zich t.a.v. den G.G. alleen voor in de vorm van verboden verantschap: I.S. 19 en 9^3.
1a. Omtrent de Lt. G.G. zie I.S. 4, 6, 7^3, 14, 15, 20 en regl. v. orde ministerraad art. 1, sub e.

2. De vice-president en leden van de raad van N.I. worden **benoemd** en ontslagen door de Kroon I.S. 9^2 op aanbeveling van den G.G. de

1) Landsdienaren, die eigenmachtig hun betrekking verlaten, worden uit 's lands dienst ontslagen.

2) Er wordt aan herinnerd, dat de materie c) m.b.t. de administratie (I c) zeer summier behandeld is. Vele punten, hier te behandelen, omdat de I.S. ze regelt, vinden voor ieder ambt een zelfde of afwijkende voorziening. Een aantal zijn daarbij echter niet vastgeknoopt aan het ambt, maar aan de dienstbetrekking. Bij den G.G. valt dat samen; hij dient het land in dat éne ambt en geen ander. Vandaar dat hier een aantal *ambtsplichten* genoemd worden, die niet behoren tot de werkkring, die overigens juist de plichtenkring van het *ambt* omschrijft, maar die plichten zijn van den *ambtsdrager*, preciseringen n.l. van zijn algemene plicht om een goed ambtsdrager te zijn.

raad gehoord (I.S. 11[1]) en op voordracht van de raad van ministers (reglement v. orde ministerraad art. 1 sub e). De wet zelf bepaalt hun **ambtsduur** op maximaal 5 jaren, waarna zij niet dadelijk herbenoembaar zijn. De practijk neemt aan, dat bij benoeming van een lid tot vice-president een nieuwe termijn begint te lopen. I.S. 9 [2].
Benoembaarheidseis: nederlands onderdaan, 30 jaar. I.S. 9[1].
Intrede in het ambt: ambtseed, daarna aanvaarding I.S. 12. De eed van „gehoorzaamheid" heeft hier geen andere betekenis dan de gehoorzaamheid aan een ieder opgelegd in I.S. 1[3], d.w.z. het is een plechtige frase. In de „eerbied en gehoorzaamheid" aan het hoogste ambt is uitgedrukt de eerbied en gehoorzaamheid aan het geldende recht, maar niet een rechtsverhouding tot den landvoogd, waardoor die tot bevelen aan „een ieder" en aan de raad — die juist onafhankelijk van hem behoort te zijn — bevoegd ware.
Ambtsplichten: geen compromitterende financiële belangen hebben I.S. 10[2] jo 3. Ambtsverlating is natuurlijk evenmin toegestaan als bij den G.G. Zie de noot op blz. 54.
Belet behoeft bij een college met een quorum beneden zijn wettelijk ledental niet te worden voorzien. Wel natuurlijk in belet van den vice-president als leider zijner vergaderingen. Daarin voorziet het geheime reglement van orde.
Ontstentenis van leden kan worden gedekt door opdracht der waarneming van het ambt I.S. 11 [2, 3]. Voor den vice-president geldt I.S. 13.
Imcomptabiliteiten zijn geregeld in I.S. 93 [3, 5] (verwantschap) en 10 (uitsluiting van andere ambten).

3. Voor de ambten der **Algemene Secretarie** gelden ter zake de voorschriften, die voor de administratie en voor landsdienaren in het algemeen gelden. Daarnaast slechts te noemen de incompatibiliteit van I.S. 19.

4. De **voorzitter van de volksraad** wordt **benoemd** door de Kroon **(niet** op voordracht van de ministerraad) voor de **duur** (of verdere duur) van de lopende volksraadsperiode (I.S. 60 [1]: 4 jaar). Herbenoeming kwam telkens voor Zijn **bezoldiging en pensioen** wordt door de Kroon vastgesteld. Een dergelijk voorschrift ontbreekt in de wet voor de ambten van G.G. en raad van N.I. Ook deze bezoldigingen zijn echter door de Kroon vastgesteld, wat mogelijk is krachtens I.S. 40 [1]. Voor dit alles I.S. 54. De volksraad kiest voor elke volksraadperiode twee plaatsvervangende voorzitters (I.S. 64) en het gedelegeerden college een plaatsvervangend voorzitter daarvoor (I.S. 73). Voor het overige gelden voor den volksraadsvoorzitter, omdat hij tevens lid is, de bepalingen voor de leden.

5. De **leden van de volksraad** worden **met het oog op hun aanwijzing** onderscheiden in drie groepen:
30 inheemse onderdanen, niet nederlanders
ten minste 25 nederlanders (onderdanen-nederlanders is overbodig)
ten hoogste 5 uitheemse onderdanen, niet nederlanders I.S. 55 [2].
Inheemse onderdanen niet nederlanders zijn dus de indonesiërs, tenzij ze tot nederlander zijn genaturaliseerd (of die staat door huwelijk

hebben verkregen). Met europeanen gelijkgestelde inlanders behoren tot deze groep.
Tot de uitheemse onderdanen niet nederlanders behoren de vreemde oosterlingen, die onderdaan zijn. Zij, met name dus de chinezen en arabieren, maken het overgrote deel ervan uit. Maar mede tot deze groep behoren die onderdanen-europeanen, die niet zijn nederlander noch indonesiër. Dus b.v. in Indië uit aldaar gevestigde ouders geboren japanners of amerikanen. Deze zogenaamde **onderdanengroepen** zijn dus wel te onderscheiden van de zogenaamde landaard of bevolkingsgroepen ex I.S. 163.
Van de inheemse leden worden 20 verkozen en 10 benoemd. Van de nederlandse leden 15 verkozen en hoogstens 10 benoemd. Van de uitheemse leden 3 verkozen en hoogstens 2 benoemd. I.S. 55^3 jo lid 2.
Als een zetel niet door verkiezing vervuld wordt — wat n.f. één maal tengevolge van een fout is voorgekomen — geschiedt dit door benoeming. I.S. 55^9.
De **benoeming** geschiedt door den G.G. op aanbeveling door de raad van N.I. I.S. 55^3 jo. Aanvullende volksraadregelen 1926 (S.V.).
De benoemde moet zijn benoeming uitdrukkelijk aannemen. Hij behoeft verder, in tegenstelling tot de verkozen leden, geen toelatingsprocedure te doorlopen.
De **verkiezing** geschiedt door kiezers, die in dezelfde onderdanengroepen gescheiden zijn als de leden. Iedere onderdanengroep kiest slechts voor haar eigen zetels. Voor de nederlandse en de uitheemse zetels vormen die kiezers telkens één kiezerscorps.
Voor de inheemse zetels zijn de kiezers bij ordonnantie in 12 territoriale kiezerscorpsen: **kieskringen**, verdeeld n.l. (Volksraadskiesverordening 16; S.V.).

West Java vaardigt af	3 leden		
Midden Java	3		
Oost Java	4		
Vorstenlanden	1		
		11	Java
Zd. Sumatra (La. Benk. Pal. Dj. Ba. Bi)	1		
Menangkabau	1		
Nd. Sumatra (Tap. Atj.)	1		
O. Sumatra (SO. Ri)	1		
Borneo	1		
Nd. Celebes (= Menado)	2		
Molukken	1		
Zd. Celebes en klein Soenda eil.	1		
		9	Btg.
		20	

Kiezers zijn de **leden** der stadsgemeenteraden en regentschapsraden op Java; die van de stadsgemeenteraden en groepsgemeenschapsraden zomede der nog bestaande oude locale raden in de btg. **Niet** dus de

leden der prov. raden op Java, omdat men daarin een doublure zag van het kiesrecht der lagere raadsleden, v.z.v. de leden van de prov. raad weder door hen gekozen waren. Deze overweging was in strijd met de opzet van dit volksraadkiesrecht door minister Pleyte, die er n.l. niet in zag een soort getrapt kiesrecht, maar een individuële toekenning van actief kiesrecht aan personen, die ervaring hadden van overheidsarbeid. I.S. 55⁴. (1)

Met toepassing van het voorbehoud in lid 4 van I.S. 55 gemaakt voor **zelfbestuursgebied** (dit artikel van 1916 bedoelt echter uitsluitend landschapsgebied!) zijn in de Vorstenlanden kiezer: de oudste gouverneur en de vorsten (volksraadkiesverordening 18).

Het zogenaamde notabelenkiesrecht van I.S. 55 ⁴ sub b is nooit ingevoerd. Zie voor dit alles I.S. 55 ⁴, ⁵, ⁶.

In de meerledige kieskringen en voor de nederlanders en uitheemsen geldt evenredige vertegenwoordiging. In de andere kieskringen het stelsel der volstrekte meerderheid. I.S. 55 ⁷, ⁸ en zie de Volksraadkiesverordening (S.V.).

Bij de toekenning van actief kiesrecht is gevolgd het stelsel van de **enkelvoudige stem**, Vkv. 41 ³ (meerderheidsstelsel) 58 (evenredigheidsstelsel), behalve in de kieskring Vorstenlanden: waar de gouverneur 3 stemmen, Soenan en Sultan elk twee M. N. en P. A. elk een stem uitbrengen Vkv 48 ².

Door middel van het stelsel van **candidaatstelling**, verkrijgt men dat de keuze der kiezers geconcentreerd wordt op een **beperkt** aantal tevoren bekende candidaten. Vkv. 19 e.v. alsmede Vkv. 41 ², ³ („die op de verzamellijst ...... voorkomen").

Het stelsel van de **volstrekte meerderheid** der uitgebrachte, geldige stemmen is neergelegd in Vkv. 60 ²: het getal stemmen op den verkozene moet hoger zijn dan het totaal der overige. Is dit niet het geval, dan is **herstemming** nodig tussen de twee candidaten met de meeste stemmen. Vkv. 60 ³ zie verder Vkv. 64 vlgg.

Het **evenredigheidsstelsel** dat voor de volksraad is aangenomen is **een personenstelsel.** Voor de nederlandsche tweede kamer werkt men met **een lijstenstelsel.** Bij dit laatste stemt de kiezer op candidaten**groepen** („de lijst"); elke groep krijgt zetels toegewezen naar evenredigheid van het percentage stemmen dat erop is uitgebracht. Bij het personenstelsel stemt de kiezer op **één** persoon, maar hij noemt tevens, in volgorde van

1) De laatste volksraadverkiezingen voor de periode 1939-1943 hadden nog plaats vóór er groepsgemeenschappen waren ingesteld. Thans zou de positie aldus zijn, dat heel Java door raden is overdekt en dus kiezers levert, zij het relatief zeer weinig. Verder is de situatie aldus:
Zd. Sumarta, groepsgemeenschap Palembang, stadsgem. Palembang.
Menangkabau, groepsgemeenschap Menangkabau, stadsgem. Padang, Ft. de Kock.
Nd. Sumatra, de onderafdelingsraad van Ankola-Sipirok.
O. Sumatra, het cultuurgebied van S.O. en 5 gemeenten.
Borneo, groepsgemeenschap Bandjar, stadsgem. Banjarmasin.
Nd. Celebes, Minahasaraad, gemeente Menado.
Molukken, Ambonraad, gemeente Amboina.
Zd .Celebes en kleine Soendaeil., gemeente Makassar.
Territoriaal dus een alleronbevredigendste regeling.

voorkeur, een aantal plaatsvervangers Vkv. 41 [2]. De evenredigheid komt nu aldus tot uiting, dat in beginsel „voor alle zetels evenveel wordt betaald", dat n.l. een vast getal stemmen voldoende is om een candidaat verkozen te verklaren en dat meerdere op hem uitgebrachte stemmen worden overgedragen op de genoemde vervangers. Dat vast getal stemmen heet **kiesquotiënt.** In beginsel is dat het totaal uitgebracht aantal geldige stemmen gedeeld door het aantal (in de kieskring of in de onderdanengroep) te bezetten zetels. Maar omdat niet op alle candidaten precies veelvouden van het kiesquotient worden uitgebracht, zijn er altijd stemmen, die verloren gaan en daarom nam men het kiesquotient kleiner: Vkv. 53 [1]. Dus bij 200 uitgebrachte geldige stemmen en 4 zetels te bezetten is het kiesquotient niet $\frac{200}{4} = 50$, maar $\frac{200}{4+1} + 1 = 41$. Immers nadat 4 candidaten met elk 41 stemmen gekozen zullen zijn verklaard en dus 164 stemmen verbruikt, zijn er nog slechts 36 over, per se minder dan het kiesquotient.

Bij de vaststelling van de uitslag door het volksraadstemkantoor (Vkv. 2) geldt nu elk stembiljet voor de eerste daarop genoemde candidaat, tenzij deze reeds verkozen is verklaard. Dan geldt het biljet voor de volgende daarop genoemde naam enz. Na lezing van alle biljetten heeft men dan b.v. deze situatie: A 41, B 41, C 38, D 35, E 25, F 12, G 8. Nu geschiedt een tweede lezing van alle biljetten in dezelfde volgorde, met dien verstande dat de op A en B luidende biljetten nu allemaal dadelijk worden overgedragen. Des nodig volgen derde en meerdere lezingen. Men houdt op als alle zetels bezet zijn, desnoods midden in een lezing. Vkv. 59.

Dit stelsel werkt zeer willekeurig en bevat dan ook een ernstige theoretische fout. Dit is gemakkelijk te zien aan het gegeven voorbeeld. Stel men voltooit de tweede lezing geheel, dan zullen niet alleen op de biljetten van A en B misschien X en IJ het quotient kunnen behalen, maar ook C, D en E halen zeker het kiesquotient. Dat zijn er dus alles bij elkaar 7 voor 4 zetels. Geen wonder, dat men midden in de lezing moet stoppen, maar dan heeft dus de toevallige volgorde, waarin de biljetten worden opgelezen een beslissende invloed!

De fout is, dat bij elke lezing het getal getelde stemmen vermeerdert, maar dat men het kiesquotient hetzelfde laat. Na de tweede lezing in het voorbeeld is de situatie dat er $\frac{400}{41}$ dus 9 candidaten het kiesquotient **kunnen** behalen in plaats van 4.

Het stelsel is te verbeteren (zie later het gemeentekiesrecht) maar men heeft het altijd verzuimd.

Een officieel bericht van zijn verkiezing strekt de verkozene tot **geloofsbrief** Vkv. 32 [3, 4, 5] jo 61 [2, 3]. De verkozene moet zijn verkiezing uitdrukkelijk aannemen Vkv. 66 en hij moet die geloofsbrief met nog enkele bewijsstukken omtrent zijn onderdaanschap, landaard en leeftijd. Vkv. 68 aan de Volksraad overleggen.

De volksraad controleert de verkiezingen middels het **onderzoek der**

geloofsbrieven der gekozen leden. Zie Aanvullende volksraadregelen 8 e.v. (zij dienen tot uitvoering van I.S. 61 [4]). De candidatenlijst, zoals het Volksraadstemkantoor die heeft vastgesteld vermag de volksraad echter niet te toetsen art. 11 [3]. Ongeldige stemmingen moeten worden herhaald art. 13. Is alleen de uitslag onjuist vastgesteld, dan moet het Volksraadstemkantoor dat opnieuw doen, met inachtneming van de uitspraak van den volksraad art. 14. Dit alles echter slechts indien de gemaakte fouten geacht worden de uitslag te hebben beïnvloed. Art. 11 [2].
Litmaatschapsvereisten (passief kiesrecht). Deze zijn geregeld in I.S. 55 [1], waarbij dan natuurlijk nog komt het onderdanengroepcriterium. De eisen gelden niet alleen voor de benoeming of verkiezing, maar ook daarna. Immers „lid ... kunnen alleen **zijn** zij":
Verlies lidmaatschap. Zij, die wegens gemis der lidmaatschapsvereisten te onrechte zijn verkozen of benoemd, zien hun verkiezing door den G.G. vernietigd (dit valt dus buiten de competentie van de raad bij het onderzoek der geloofsbrieven: aanvullende volksraadregelen 12) c.q. worden door den G.G. ontslagen. Een lid dat na ambtsaanvaarding de vereisten verliest wordt ontheven door den G.G. (de voorzitter uiteraard door de kroon). Het lidmaatschap eindigt ook, behoudens dispensatie door den G.G., tengevolge van vertrek voorgoed uit N.I. of door afwezigheid voor 8 maanden (dus die bestemd is 8 maanden te duren) dan wel gedurende 8 maanden. In tegenstelling tot andere ambten kunnen de leden te allen tijde hun ontslag nemen. Voor dit alles I.S. 61.
Ambtsduur. De normale ambtsduur is vier jaar, de **volksraadperiode,** met herbenoembaarheid en herkiesbaarheid. Tussentijds opgetreden leden zitten tot het einde van de periode. I.S. 60.
Intrede in het ambt. Men mag aannemen, dat die geschiedt dóór het afleggen van de ambtseed. I.S. 59 (zie Volksraadpositieregeling 1 S.V.). Zie ook Gedelegeerdenkiesverordening 7 [3].
Bezoldiging zie I.S. 67 en de Volksraadpositieregeling (S.V.).
Belet en ontstentenis zijn niet geregeld. Zoals in de Grw. te lezen staat, dat de Staten Generaal het gehele nederlandse volk vertegenwoordigen (Grw. 81), zo heeft men het zich ook in Indië gedacht. D.w.z. geen lid vertegenwoordigt iets speciaal voor zich, waarin hij zou kunnen worden en behoorde te worden vervangen. Bij openvallen van een zetel volgt eenvoudig een nieuwe benoeming (Aanvullende volksraadregelen 4-6) of verkiezing (idem 15-20).
Incompatibiliteiten. Een lid van de volksraad kan niet tevens zijn vicepresident of lid van de raad van N.I., departementshoofd of voorzitter of lid van de algemene rekenkamer. I.S. 58 [1]. De redenen liggen voor de hand. De incompatibiliteiten bezien de zaak vanuit de volksraad: wat is met een goede ambtsvervulling als lid onverenigbaar? Een heel andere kwestie is of 's lands dienst verdraagt, dat ambtsdragers in beslag genomen worden door de plichten van het volksraadlidmaatschap. I.S. 58[2] draagt op dit te regelen. Zie Volksraadpositieregeling (S.V.) 3 e.v. (en het besluit achter de Volksraadpositieregeling in S.V. afgedrukt). De van die zijde onverenigbare ambten gaan verloren; de

drager wordt uit zijn betrekking ontslagen en op wachtgeld gesteld. Met het lidmaatschap van gedelegeerden is geen enkel ambt verenigbaar (één uitzondering: lid Hoog Militair gerechtshof). Volksraadpositieregeling 18.

6. De **leden van het college van gedelegeerden** worden binnen de eerste 14 dagen van elke volksraadperiode (I.S. 72[1]) **gekozen** uit en door de leden van de volksraad volgens het evenredigheidstelsel: I.S. 74 [1, 2] en Gedelegeerdenkiesverordening (S.V.).
Deze verkiezing geschiedt volgens een lijstenstelsel: 9 [2].
Het kiesquotient is hier het wiskundig zuivere: 10 [2].
De restzetels komen aan de grootste overschotten: 11 [1].
Stel dus, van 61 leden nemen 58 aan de stemming deel. Zeven ingediende lijsten krijgen aan stemmen: 17, 12, 9, 7, 6, 4, 3. Elk dier getallen wordt met 15 vermenigvuldigd en door 58 gedeeld:

$$4\frac{23}{58} \quad 3\frac{6}{58} \quad 2\frac{19}{58} \quad 1\frac{47}{58} \quad 1\frac{32}{58} \quad 1\frac{2}{58} \quad \frac{45}{58}$$

4 + 3 + 2 + 1 + 1 + 1 = 12 zetels zijn ineens toegewezen.
De 3 restzetels krijgen de grootste breuken (= de grootste stemmenoverschotten). Dus de uitslag wordt 4 + 3 + 2 +2 + 2 + 1 + **1** = **15**
De candidatenlijsten geven de namen der candidaten in volgorde van voorkeur der indieners, dus de toegewezen zetels worden in volgorde daarvan toegekend.
Dit eenvoudige stelsel is mogelijk, omdat hier alle kiezers ook aan de candidaatstelling kunnen deelnemen.
De verkozene moet zijn benoeming aannemen (16).
Ambtsduur; deze is maximaal de volksraadperiode. I.S. 72 [1] en 74 [3].
Verlies lidmaatschap geschiedt allereerst door ophouden van het lidmaatschap van de volksraad en voorts door het nemen van ontslag als lid van gedelegeerden. I.S. 76.
Intrede van het ambt is niet verder geregeld.
Bezoldiging. Zie I.S. 75 en Volksraadpositieregeling.
Belet en ontstentenis cfm. volksraad.
Incompatibiliteiten. Zie bij volksraad.

IIId. De werkkring van regering en vertegenwoordiging.

Wat de werkkring omvat van de leiding der ganse administratie, van de regering dus, en daarmee van de vertegenwoordiging die, zoals we onder III e nog nader zien zullen, als orgaan van contrôle en mederegering aan 's lands regering is verbonden, kan nauwelijks twijfelachtig zijn. Zij is voor geheel Indië, wat de werkkring der bestuursambten is voor delen ervan en daarbij meteen tot een geheel samenvattend de over sociale sectoren verdeelde werkkringen der departementen (met hun departementale diensten). De ambtseden van landvoogd en volksraad vatten haar samen in één woord: bevordering van de welvaart, het welzijn, van N.I.. Werkkring dezer beeldsprakig genoemde „centrale" organen is de zorg voor de nederlandsch-indische samenleving als

geheel, waarbij juist in de term nederlands-indisch een bepaling wordt gegeven, die op een voornamelijk territoriale begrenzing wijst, waarover in IIIg natuurlijk nader te spreken valt.
De G.G. volgt met behulp van zijn ambtenapparaat voortdurend de maatschappelijke ontwikkeling in Indië en is geroepen om voortdurend de taak van de staatsorganisatie daarbij aan te passen en te zorgen, dat zij daartoe over de nodige personele krachten, geldmiddelen en rechtsbevoegdheden beschikt. De sociale problemen onderkennen en doen aanpakken, daarin bestaat zijn leiding. Verder leidt hij de goede werking van het landsapparaat, waarvan de zorg voor de uitvoering der algemene verordeningen een onderdeel is I.S. 21 [1].
De Volksraad is als weerspiegeling der samenleving en der publieke opinie geroepen om dit proces van onderkennen van problemen en behoeften te bevorderen en om de wijze, waarop de staatsorganisatie haar maatschappelijke taak vervult, doorlopend critisch te bezien. Feitelijk geschiedt dit doorlopend in alle verkeer van de volksraad met de regering, maar bij uitstek bij de behandeling van de hoofdbegroting (vooral door de algemene beschouwingen).
De raad van N.I. is hulporgaan voor den G.G. om de algemene samenhang boven de departementale afzonderlijkheid de nodige aandacht te geven.
Een aantal onderwerpen van overheidszorg worden in de I.S. vermeld en dus bepaaldelijk tot de indische staatstaak gebracht. Meest met precisering van enkele doeleinden en middelen. I.S. 46 - 51, 179 - 182, 184, 185.
In de werkkring der centrale, d.i. leidende ambten, bevatten wij dus meteen de werkkring van het geheel, van die ambtenorganisatie dus, die wij leerden aanduiden als: het land.
Er zou dan ook verder niets van te zeggen zijn, indien „het land", de landsorganisatie de enige overheidsorganisatie was, die in deze nederlandsch-indische samenleving werkte. Maar we zagen, dat de decentralisatie andere, ondergeschikte organisaties met een zekere zelfstandigheid afsplitste. Daarmee verschijnt het vraagstuk van de **werkkringafbakening** tussen het land en die andere organisaties. Dit zal echter pas in II (het staatsrecht der decentralisatie) nader worden bezien.
Rest dan nog slechts één vraag, maar een zeer omstreden en netelige. Is de nederlands-indische samenleving, zoals die zelf provincies en groepsgemeenschappen en zo meer omvat, op haar beurt weer deel ener uitgebreider samenleving? Heeft die dan wellicht een eigen ambtenbestel waartoe „het land" zich evenzeer in zekere ondergeschikte zelfstandigheid verhoudt, als de ambtenstelsels der decentralisatie tot het land?
Het is duidelijk, dat die wijdere samenleving zou moeten zijn het Koninkrijk der Nederlanden, omvattend, naar Grw. 1 zegt, „het grondgebied" — daarmede de menselijke samenlevingen in — Nederland, N.I., Sur. en Cur. Dat die gebieden elk hun eigen staatsorganisatie hebben is onbestreden. Dat zij door rechtsbanden verbonden zijn eveneens. De vraag is, hoe hun verhouding het beste geconstrueerd wordt. Is er, los

van deze vier, te onderscheiden een ambtenbestel van het geheel, het koninkrijk, met een eigen werkkring arbeidend in alle vier de staatsdelen? Dan rijst ook hier een probleem van werkkringafbakening. Is dat niet het geval, dan blijft over de vraag in hoeverre de staatsdelen (alleen of in overeenstemming; een of alle) zeggenschap hebben in elkaars zaken. Of wellicht (slechts of ook) zeggenschap over instelling en bezetting van elkaars ambten.
De grondwet geeft omtrent deze vragen geen uitsluitsel. Grw. 1 laat al deze vragen opzettelijk in het duister. Ook de oudere teksten van dit artikel gaven geen licht: Grw. (1814) 53, Grw. (1815) 1, Grw. (1840) 1, Grw. (1848) 1, Grw. (1887) 1. (1) In 1848 keert men terug tot de vermelding in 1814, dat men alleen over Europa sprak. Misschien weerspiegelt dit Thorbecke's opvatting, dat de koloniën a.h.w. provinciën waren van Nederland. In 1887 heeft men met het woord „benevens" willen uitdrukken, dat er verschil in status was tussen Nederland en koloniën. En van 1922 zegt van der Pot in zijn Handboek van het Nederlandsche Staatsrecht (1940): „men heeft ook nu nog (1922) opgezien tegen een aanduiding van het koninkrijk in de aanhef van de Grondwet door een eenvoudige opsomming van zijn vier samenstellende delen, blijkbaar vrezend, dat daaruit iets over die onderlinge verhouding zou worden afgeleid". De onderscheiding tussen staat (= koninkrijk) en rijk (= Nederland) in 1887 in de grondwet ingevoerd (Grw. 2 2) en niet onberispelijk doorgevoerd (v. d. Pot wijst op artt. 22, 179, 183 waar rijk behoorde te staan in plaats van staat en op 5 e.v. waarin de term land onzekerheid laat) had naar de eenparige opvatting van de staatscommissie van 1883 en de regering van 1885 slechts territoriale betekenis. De grondwet beweert niet, dat zij ten dele is ordening van het louter nederlandse ambtenbestel, het rijk en daarnaast tevens van het ambtenbestel van een wijdere samenleving, de staat. Zij geeft slechts te kennen in haar art. 2 1, dat zij — v.z.v. haar voorschriften territoriale werking hebben! — als regel geschreven is voor „het rijk in Europa" en bij uitzondering voor een ruimer territoir, het gehele koninkrijk.
Intussen inaugureerde een nota van Minister Idenburg van 1903 voor het eerst de theorie, dat het Koninkrijk der Nederlanden zou zijn opgebouwd uit vier aan elkaar gelijkstandige organisaties: Nederland, N.I., Sur. en Cur. en dat deze vier dan overkoepeld zouden zijn door een hen omvattende organisatie: de staat. Deze theorie is nader uitgewerkt

1) Grw. (1814) 53: Het Nederlandse volk bestaat uit de Ingezetenen der volgende negen Provinciën of Landschappen, welke tezamen het tegenwoordige grondgebied der Verenigde Nederlanden in Europa uitmaken.
Grw. (1815) 1: Het Koninkrijk der Nederlanden ... bestaat uit de volgende Provinciën ...
Grw. (1840) 1: als 1815.
Grw. (1848) 1: Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat in Europa uit de tegenwoordige provinciën ...
Grw. (1887) 1: Het Koninkrijk der Nederlanden omvat het grondgebied in Europa, benevens de koloniën en bezittingen in andere werelddelen.
Grw. (1917) 1 = 1887.
Grw. (1922) 1 = 1938.

door Bordewijk (Rechtspersoonlijkheid der Nederlandse koloniën, 1905), Kleintjes (Verband en verschil tussen rijks- en koloniaal staatsrecht, 1913) en v. Vollenhoven (Staatsrecht Overzee 1934). De laatste is vermoedelijk de oorspronkelijke auteur van het denkbeeld. Men gaf toe, dat de staat geen afzonderlijke organen had, maar stelde dat kroon, wetgever e.a. nu eens optraden als orgaan van de staat, dan weer als orgaan van Nederland of ook van N.I., Sur. of Cur. Evenmin kon men voor de staat een eigen vermogen vinden. Maar juist wel construeerde men een eigen werkkring, met name buitenlands beleid en zeemacht, en onderscheidde men staatswetten (b.v. de wet op het nederlanderschap) van rijkswetten en indische wetten enz.
Deze visie is overgenomen door de in 1918 door den landvoogd van Limburg Stirum ingestelde „Herzieningscommissie" in haar verslag van 1920. Zij zag de verhouding van Indië tot de staat volkomen analoog aan die van een nederlandse provincie of gemeente tot het rijk, zoals die door het staatsrecht van Thorbecke was geschapen. In die constructie heet de **werkkring** dier organisaties: **huishouding.** Rijk, provincie en gemeente hebben elk van nature hun eigen huishouding waarbinnen zij hun vrij initiatief mogen ontplooien en het rijk heeft slechts beperkte zeggenschap over hetgeen de lagere lichamen binnen hun eigen huishouding gelieven te doen. We zullen deze constructie weder ontmoeten bij de behandeling der decentralisatie, die het nederlandse schema heeft nagebootst. De Herzieningscommissie zag zo ook de verhouding Indië-koninkrijk, maar zij omschreef de inhoud hunner huishoudingen evenmin als de Thorbeckiaanse wetgeving dat voor Nederland had gedaan, of liever nog minder. Want tussen 1851 (nederl. gemeentewet) en 1920 was het inzicht doorgedrongen, dat er van een „natuurlijke" werkkring van rijk, provincie, gemeente elk voor zich geen sprake was. En waar men elks vrij initiatief om te handelen als heilzaam had ervaren, kon men niet grijpen naar een wettelijke toewijzing van een omschreven werkkring en volstond met de erkenning van een hiërarchieke verhouding tussen de drie, in dier voege dat de vrijheid om te ondernemen van de lagere ophield, waar zij stuitte op een verbod van de hoogere organisatie. De werkkring-onderscheiding werd een gezagsafbakening (geen materie d, maar materie f). Maar de overgeleverde terminologie hield men aan.
De ontwerpen der Herzieningscommissie zijn niet overgenomen, noch in de grondwetsherziening van 1922 noch in de wet op de staatsregeling van 1925. Maar een zekere invloed is er toch van uitgegaan en daaronder behoort de introductie van de term **„inwendige aangelegenheden van N.I."** waarmede zij in **haar** stelsel de indische huishouding aanduidde. Die term is terecht gekomen in Grw. 63 ². Onverminderd de bevoegdheid van de nederlandse wetgever wordt de regeling van de inwendige aangelegenheden van N.I. overgelaten aan de indische wetgever (dus regering en vertegenwoordiging in samenwerking). Dat ziet er uit als de beperking van zijn initiatief (overgelaten = vrijgelaten) tot zijn eigen huishouding. Dit heeft alleen zin, indien een andere hogere huishouding er naast staat. Welke dat is, zegt de grondwet niet. Maar bovendien

volgt de grondwet niet de klassieke opvatting dat, indien nu de nederlandse wetgever iets aan zich trekt, hij dat onderwerp daarmede onttrekt aan de indische huishouding en brengt tot een andere. In plaats daarvan geeft zij de voorstelling, dat de nederlandse wetgever zich bemoeit met, regelt binnen de indische huishouding. Men kan dus aan een wet voor Indië niet zien, of zij inwendige aangelegenheden regelt of wellicht iets anders. Grw. 63^{2} denkt verder ook aan de kroon verordenende bevoegdheid toe binnen de indische huishouding. Of er daarnaast nu „staats" wetten zijn, blijkt uit de grondwet niet. Maar Grw. 77^{1} kent in elk geval niet a.m.v.b. van de staat! Wat klopt met hetgeen boven over de betekenis der termen rijk en staat krachtens de herziening van 1887 is gezegd. Met dat al moet de term inwendige aangelegenheden in Grw. 63^{2} een bepaling d.i. beperking van de werkkring van de ordonnantiewetgever betekenen. Maar de minister wist wel zó veel van de nederlandse huishoudingsleer en hare ontwikkeling af, dat hij ontkende, dat nadere omlijning practisch mogelijk was. Men moest Indië, meende hij, zijn eigen initiatief laten (vergelijk boven) en kon dat desnodig met repressieve middelen (Grw. 64; sedert de I.S. met aanwijzingen aan den G.G.) beteugelen. Aandrang, die geoefend is, om te komen tot een omschijving bij de wet der inwendige aangelegenheden, is dan ook doodgelopen. De felle strijd, die enkele jaren lang politiek rondom dit begrip heeft gewoed, liep niet over de bescherming van een huishouding van de staat tegen indische bemoeizucht, maar slechts in feite om ten bate van nederlandse en nederlander-belangen in Indië een voortdurend regelen door wet en a.m.v.b. van indische inwendige aangelegenheden te bepleiten. Politiek liep die aandrang dan ook dood, toen bleek dat in de practijk met aanwijzingen (althans met verkeer tussen minister en landvoogd) voldoende invloed was te oefenen.
Zoals te verwachten was bij de boven uitgelegde houding der grondwet (wier standpunt buiten Grw. 63^{2} nog geheel is dat van 1887) geven haar artikelen t.a.v. buitenlands beleid en zeemacht geen aanleiding om daarin te lezen, dat zij ze brengt tot een huishouding van het koninkrijk. Grw. 58 - 60, 61^{1}, 188, 191, 192. Alleen Grw. 188 sprekend van „de belangen van de staat" geeft een andere suggestie, maar het artikel dateert uit 1887 en is dus louter territoriaal bedoeld.
Is derhalve een „huishouding van het koninkrijk" geen voorstelling, waarmede ons geschreven recht werkt, dan wordt het louter een wetenschappelijke vraag of constructie van het stellig recht wint bij de invoering ervan. Een logische noodzakelijkheid kan het nooit zijn. Hebben alle vier de staatsdelen een organisatie of een regeling gemeen, dan is dat ook steeds te construeren als parallelie van vier en niet noodzakelijk als de éne organisatie c.q. regeling van de staat. Sociaal is de voorstelling, dat de vier ver uiteengelegen delen één samenleving zouden vormen, zeer gewrongen. Ten slotte brengt èn het buitenlands beleid èn de defensie afzonderlijke problemen voor elk der staatsdelen. Een bijzonder kunstmatige en door de practijk niet aanvaarde conclusie uit het buitenlands beleid is, dat landschapszaken niet zouden zijn inwendige aangelegenheden van Nederlands Indië (v. Vollenhoven Staatsrecht Overzee 41).

Een argument in andere richting is ongetwijfeld, dat het koninkrijk niet dan als geheel in oorlog of in vrede is en vermoedelijk ook voor internationale aansprakelijkheid in geld, goed of territoir als eenheid zal worden behandeld. Maar zelfs om dit te verklaren is het aannemen van een band genoeg, die van eenheid niet noodzakelijk. En het blijft een krachtig argument tegen de doelmatigheid van de constructie, dat het koninkrijk noch over afzonderlijke organen, noch over eigen vermogen beschikt.
De regeling der nationaliteit, ten slotte, geeft geen inhoud aan een huishouding, maar vervult een functie in de omlijning van het personengebied. Zij is bij ons van een typische halfslachtigheid. Immers het nederlands onderdaanschap (waarover Grw. 6 **niet** spreekt) geldt wel voor heel het koninkrijk, doch daarbinnen is de regeling van het nederlanderschap op de nederlandse samenleving afgestemd.
Om al deze redenen verwerp ik het bestaan van een huishouding van het koninkrijk. De term „inwendige aangelegenheden" houdt dan de betekenis van „indische aangelegenheden", verwijst naar de begrenzing door grond- en personengebied niet naar een afgrenzing van werkkringen binnen de indische samenleving. Dit doet natuurlijk niets te kort aan de competentieverdeling tussen de in Indië gevestigde ambten en het opperbewind. De vraag hoe dan de samenhang van het koninkrijk geconstrueerd moet worden, waarover op blz. 61 - 62 al iets is gezegd, zal in IV f worden beantwoord.
Hoewel dus een hogere huishouding van een hogere zelfstandige ambtenorganisatie ontbreekt, van een hoger „lichaam", zijn er wel de hogere ambten van het opperbewind tegen wier taak die der in Indië zetelende organen moet worden afgebakend. V.z.v. de ambten een gebonden taak hebben (zie het slot van I d) is er geen moeilijkheid. Met name dus niet t.a.v. de kroon, zoals beneden bij de uitleg van Grw. 62^{2} zal blijken. Maar de nederlandse wetgever, en binnen zijn beperkte werkkring ook de a.m.v.b., hebben een vrij initiatief, dat geheel parallel loopt aan dat der indische ordonnantie Grw. $62^{1,2}$. Alle drie hebben als werkkring „aangelegenheden van Indië" en in vrijheid („zodra de behoefte daaraan blijkt te bestaan"; „voorbehouden"; „overgelaten" Grw. $63^{1,2}$). Zie ook I.S. 82 onder a. Aangezien de wet zich niet verder over die werkkringafbakening bekommert rest ter oplossing van conflicten niets anders dan de aanvaarding ener rangorde. Welke deze is blijkt o.a. uit I.S. 82 onder b. Bij botsing van twee a.v. geldt dus de hogere in rang, ongeacht wie de jongere is. [Zou er een toetsingsverbod gelden, zoals Grw. 124^{2}, de wetten zijn onschendbaar, dan verdween daarmede het rangverschil en zou steeds de jongere regeling de oudere te niet doen].
Is een onderwerp bepaaldelijk aan een hogere a.v. toegewezen (de staatsinrichting Grw. 63^{1} kan men weliswaar nauwelijks een onderwerp noemen; verder I.S. $32^{4,5}$, 117^{2}, 150^{1}, 162^{2}, 176), dan mag de ordonnantie daaraan niet raken, tenzij ze op de voet van I.S. 82 onder b (91^{2}) daartoe geroepen is. [I.S. 82 onder b zou ook kunnen slaan op wetgevend medewind, opgedragen uit de huishouding van het koninkrijk, indien die bestond. De bepaling laat zich, i.v.m. de almacht van de nederl. wetgever óók gebruiken om medewerking van de ind. ord. te bevelen aan zuiver

nederl. belangen. B.v. uitvoering nederl. schepenwet (die echter haar opdrachten geeft aan den G.G., evenals artt. 9 en 10 wet nederlanderschap dat doen) en het gebruik van het hoog militair gerechtshof als appelinstantie boven de zeekrijgsraden.]
In andere gevallen sluit de hogere a.v. het initiatief van de lagere niet geheel uit: I.S. 44 en 160 („voor zoveel nodig") en I.S. II („alle **bepalingen** nopens onderwerpen ...... voorkomende in ......"). Dit laatste natuurlijk met uitzondering van wat I.S. II onder c zelf zegt: als hele **onderwerpen** aan een bepaalde a.v. zijn voorbehouden. Soms moet dus de ordonnantie van hele onderwerpen afblijven, soms mag zij er zich mede bemoeien voor zover hoger a.v. niet regelde. Dit laatste heet **aanvullingsbevoegdheid.**
Wat nog aanvulling is en waar de lagere a.v. geacht moet worden met de hogere te botsen hangt af van de strekking der hogere bepalingen, die slechts door interpretatie in concreto is vast te stellen. Meer is dan ook niet te zeggen t.a.v. de hier thuis behorende vraag, in hoeverre de ordonnantie een in de I.S. toegekende bevoegdheid nader mag regelen. Dit kunnen procedureregels zijn, het kunnen zijn nadere materiële beperkingen. Zo min als in Nederland Grw. 58 aan een consulaire wet in de weg stond of Grw. 65 [1] aan de comptabiliteitswet of zelfs aan het stellen van een minimum salaris voor hoogleraren in art. 87 H.O. wet, zo min behoeft er bezwaar te zijn tegen het regelen der procedure der toepassing der exorbitanterechten (I.S. 35 - 38), waarover meningsverschil in Indië heeft bestaan.
In dringende omstandigheden mag de ordonnantie de werkkring van wet of a.m.v.b. binnendringen: **ordonnantie** I.S. 92 - 84. Bekrachtiging behoort te volgen. Ook hieruit blijkt weer hoezeer wetten en a.m.v.b. geacht worden indische aangelegenheden te regelen. Geen uitzondering is gemaakt voor wetten of a.m.v.b. „van den staat".

IIIe. De rechtsbevoegdheid van regering en vertegenwoordiging.

1. De rechtsbevoegdheden van den G.G. als leider der administratie en toezichthouder (deels) op de justitie en de decentralisatie zijn zeer talrijk. De belangrijkste komen in ander verband telkens ter sprake. Wij ontmoetten hem reeds als verzorger der landsorganisatie: vaststellen van organisaties, ontwerper van en beheerder van de begroting, benoeming en ontslag in ambten (I.S. 39), van landsdienaren en andere ambtsdragers, opperste handhaver der discipline onder de ambtsdragers vaststelling der bezoldigingen (I.S. 40; B.B. L. = Bezoldigingsregeling burgerlijke landsdienaren) e.a. regelingen). Talloos zijn voorts in de wetgeving de uitvoeringshandelingen, aan den landvoogd opgedragen, òf om hun gewichtigheid òf omdat een vast uitvoeringsbeleid nog moet worden geschapen. In dit laatste geval volgt na enige jaren practijk gewoonlijk wel deconcentratie op departementshoofden of nog lager. De Grw. 62 [2] en I.S. 1 [1] geven aan de gezamenlijke functies der leiding (inclusief die, in samenwerking met de volksraad uit te oefenen) de naam „algemeen bestuur".
De I.S. kent den G.G. zelven een aantal rechtsbevoegdheden toe.

I.S. 33. De G.G. kan ter handhaving der uit- of inwendige veiligheid elk deel van N.I. verklaren in **staat van oorlog** of in **staat van beleg.** Hij kan dus een rechtstoestand doen intreden, die afwijkt van de normale en die in hoofdzaak bestaat a) in een opheffing van allerlei wettelijke beperkingen aan de overheid aangelegd, met name ook van grondrechten, b) in een veranderde distributie van bevoegdheden ten koste van de burgerlijke administratie ten bate van het militair gezag. De algemene verordening, die moet regelen de inhoud van deze rechtstoestanden (staat van oorlog gaat minder ver dan staat van beleg), alsmede de procedure van de instelling en opheffing, is eerst in 1939/40 tot stand gekomen. Wegens de samenhang met defensie (I.S. 33 verwijst dan ook naar I.S. 91) heeft de regeling plaats gehad bij a.m.v.b. S. '39 - 582 jo. '40 - 79; i.w.g. 15-4-1940. Uitvoeringsvoorschriften bij regeeringsverordening S. '40 - 78. M.i.v. 10 Mei 1940 (S. 40 - 134) werd geheel N.I. in staat van beleg verklaard. De bevoegdheid kan gedelegeerd worden („van wege"); S. 39 - 582 art. 2 wijst de omstandigheden aan, waarin de daar genoemde ambten („militair gezag", „burgerlijk gezag") gedeelten van Ned. Indië in staat van oorlog of beleg kunnen verklaren c.q. die staat weder kunnen opheffen. Art. 1 geeft de omstandigheden aan die „naar zijn oordeel" den G.G. aanleiding kunnen zijn tot de verklaring over te gaan.
I.S. 34. De G.G. sluit de **politieke contracten,** waarover nader in deel II.
I.S. 42. Over **gratie** als uitzondering op het verbod van inmenging in zake van justitie, is boven gesproken (blz. 41).
I.S. 43 [1] over **dispensatiën** heeft alleen positieve betekenis, in zoverre het voor „rechtszaken" (bedoeld is voorn.l. dispensaties van het privaatrecht) advies van het hooggerechtshof voorschrijft. Niet de I.S. geeft de bevoegdheid, maar elke a.v. voor zich. Negatief is de betekenis van dit artikel dan ook juist de onthouding van het historische regeringsrecht om ook zonder speciale machtiging dispensaties te verlenen.
I.S. 81 geeft aan den G.G. een onzelfstandige (minder juist: gedelegeerde) verordeningsbevoegdheid. **Regeringsverordeningen** zijn algemene regelingen tot **uitvoering** van hogere a.v., voor zover de vaststelling er van **bij die** a.v. aan den G.G. is **opgedragen.** Met de regeringsverordening is een duistere figuur in het indische staatsrecht gebracht. Het Rr. kende haar niet; uitvoeringsregelingen van a.v. werden toen opgedragen aan g.b.; was het nodig op de overtreding daarvan straf te bedreigen, de opdragende a.v. bepaalde die; een algemene voorziening, als nu I.S. 81 [2] bevat, ontbrak. Waartoe was het nodig deze bijzondere vorm in te voeren? Mogen „algemene regelingen tot uitvoering" niet meer aan een g.b. worden opgedragen? Zo ja, wat bepaalt de keuze. En indien de a.v. nadere regeling opdraagt aan den G.G., welke vorm moet deze dan nemen? Men heeft uit I.S. 95, dat de r.v. brengt onder de a.v., willen concluderen dat de r.v. de vorm was voor „materiële wetgeving" en dat de g.b. in gebruik mocht blijven voor „administratieve regelingen" (de bevelen van I.S. 21 [1] van algemene strekking). Over dit begrip materiële wetgeving nader beneden Het is dus mogelijk, dat de rechter een uitvoering bij g.b. onverbindend verklaart, omdat de r.v. gebruikt had moeten zijn. Welk nut? Verder een zelfstandige r.v. is uitgesloten; is er

nu nog mogelijk „algemene regeling" bij zelfstandig g.b.? Zo ja, alleen als het betreft „administratieve regelingen" (b.v. de B.B.L.?) of ook op het gebied der materiële wetgeving? M.i. heeft de I.S. in de stand van dit vraagstuk niets veranderd; het komt straks bij het materiële wetsbegrip nader ter sprake.

2. De **Raad van Indië** heeft geen zelfstandig naar buiten werkende rechtsbevoegdheden. Zijn taak bestaat uit **advies** geven, behalve in die enkele gevallen, waarin de G.G. in overeenstemming met hem, derhalve hij samen met den G.G. handelt. De raad is steeds verplicht advies te geven indien de G.G. daarom vraagt I.S. 22 [1]. Van de zijde van den G.G. is dat een vrij goedvinden, tenzij hij tot dat advies nemen verplicht is. **I.S. 22** [2]. Het blijft niettemin slechts advies I.S. 21 [3]. Zowel bij facultatief als bij verplicht advies moet dit feit in de aanhef der besluiten vermeld worden. I.S. 21 [4]. Men heeft betwijfeld of — zoals de practijk der wetgeving vaak doet — het aantal gevallen van verplicht advies door lagere wetgevers mag worden uitgebreid en zich daarbij beroepen op het karakter dat de wet aan de raad van N.I. geeft: geen ondergeschikt orgaan der administratie, maar onafhankelijk raadgever van den landvoogd. Men zag over het hoofd (met name Kleintjes) dat verplicht advies niet de positie van de raad verandert, maar die des landvoogds en dat diens rechtspositie door lagere a.v. mag worden aangevuld is buiten tegenspraak.

De gevallen waarin **G.G. en raad in overeenstemming** moeten handelen zijn:

I.S. 35 - 37 (en 38) de **exorbitante rechten**, n.l. de bevoegdheid om personen, die gevaarlijk worden geacht voor de openbare rust en orde, òf uit N.I. te verwijderen, externering (I.S. 35) òf uit bepaalde delen van N.-I. te verwijderen (I.S. 36, 37) òf een bepaalde plaats tot verblijf aan te wijzen, internering (I.S. 37). Dit is wat men oudtijds noemde het recht der hoge politie en wordt gewoonlijk opgesomd onder de functie politie (door wie die functie onderscheidt op voorgaan van Van Vollenhoven). Handhavingsdwang is het echter niet; deze preventie is algemeen en niet ter voorkoming van een bepaald delict. Het is een rechtshandeling ter wille van dat deel der overheidstaak, dat inderdaad gewoonlijk tot de werkkring behoort van „de" politie (organisatie) en het exorbitante van deze bevoegdheid tot vrijheidsberoving schuilt zowel in de vaagheid van haar criteria (gevaar voor openbare rust en orde) als in haar constructie als „vrij goedvinden" van den G.G. samen met de raad („geacht" I.S. 35; „in het belang van" I.S. 36, 37, is objectief maar men maakt geen verschil; terecht niet naar de bedoeling der wet). Het rechtsonderscheid, dat 3 artikelen nodig maakte, volgt niet de landaard, maar een andere personele scheiding: al dan niet in N.I. geboren (35 en 36 versus 37). T.a.v. motivering onderscheid tussen nederlanders en anderen, tussen externering en de andere maatregelen (I.S. 35 [2]). De practijk motiveert alle besluiten (die in de javase courant plegen te worden opgenomen), maar zeer summier. Overeenkomstig de teksten worden alle toepassingen der drie artikelen aan de volksraad medegedeeld; aan de Staten Generaal slechts die betreffende nederlanders. Men lette er op, dat geen hechtenis

is toegelaten ter voorbereiding van een exorbitanten maatregel, wel in afwachting van een gelegenheid tot verwijdering nà het besluit (I.S. 36 spreekt er echter niet over). In strijd met I.S. 141 pleegt men die preventieve hechtenis toch toe te passen en meestal te vermommen als strafrechtelijke preventieve.
Wat niet uit deze artikelen blijkt is, dat zij op niet-ingezetenen nooit worden toegepast, omdat men die pleegt uit te zetten onder intrekking van hun toelatingsvergunning (nader bij de behandeling van I.S. 160 bij personengebied). I.S. 160 [3].
Verder gaande met de aanwijzing der gevallen, waarbij de G.G. gebonden is aan overeenstemming met de raad van N.I.:
I.S. 42 [3] amnestie en abolitie. Zie boven
I.S. 43[2] dispensatie van r.v. in de gevallen daarbij niet vermeld.
I.S. 138[2] **en 139** attributiegeschillen tussen rechter en administratie en tussen burgerlijke en militaire, wereldlijke en godsdienstige rechter.
I.S. 163[5] gelijkstelling met europeanen. De wet spreekt in de nieuwe tekst, die sedert 1.1.1920 werkt, van toepasselijk verklaren, maar die term wekt licht verwarring met de algemene toepasselijk verklaringen van I.S. 131. Daarom houdt de practijk de oude term aan.
Bestreden is weer, in hoeverre lagere a.v. dit rijtje gevallen mag uitbreiden. Ik zie daarin geen bezwaar. De practijk kent tegenwoordig geen voorbeelden.
Over de procedure van I.S. 23, bij gemis aan overeenstemming, is boven reeds gesproken (blz. 51). Niet duidelijk is of, indien de uitspraak des konings wordt ingeroepen, deze handelt of dat de G.G. moet handelen met inachtnemen van diens beslissing. Vermoedelijk het laatste.
De raad mag ten slotte ongevraagd advies geven, n.l. **voorstellen** aan den G.G. doen. I.S. 25.
3. Ook de **volksraad** heeft geen zelfstandig naar buiten werkende rechtsbevoegdheden. Hier staan in belangrijkheid de gevallen voorop, waarin G.G. en vertegenwoordiging aan overeenstemming met elkaar gebonden zijn: ordonnantie, (waarbij het **initiatief** zowel van den G.G. als van de volksraad kan uitgaan. I.S. 83, 84), begroting. Dan volgen de bevoegdheden, die de volksraad tegenover den G.G. kan doen gelden: contrôle. Ten slotte heeft de volksraad ook soms een adviserende taak.
Ordonnanties zijn blijkens I.S. 82 regelingen en blijkens I.S. 95 zijn het „algemene verordeningen". Verder zwijgt de I.S. over hun rechtskarakter. Het is duidelijk, dat een regeling van G.G. en volksraad samen hoger in rang is dan een regeling van den G.G. alleen (dit blijkt ook uit I.S. 81). Is dit het enige onderscheid? Kan, behoudens dan de talrijke onderwerpen, die de wet ter regeling aan de ordonnantie opdraagt de G.G. vrij kiezen of hij regelen zal met of zonder medewerking van de volksraad? Er is in elk geval nog één punt van verschil: Krachtens I.S. 131 [1] mag de ordonnantie strafrecht, d.w.z. bepalingen door strafbedreiging beschermd, inhouden. Het g.b., de zelfstandige regeling door den G.G. alleen mag dat niet, omdat die bevoegdheid niet bij of krachtens de I.S. is verleend. Alleen is de zaak toch nog wel iets ingewikkelder, want aan de a.m.v.b. is die bevoegdheid evenmin verleend en toch aarzelen

theorie noch practijk om hem die toch toe te kennen. Dat komt nu juist, omdat de a.m.v.b. is algemene verordening en als zodanig de strafwetgevende bevoegdheid van ouds heeft uitgeoefend. B.v. het geldend strafwetboek is in 1915 bij a.m.v.b. vastgesteld, evenals dat voor europeanen in 1866 [waarvoor Thorbecke immers een wet wenste en dáárom uit het ministerie trad, dat toen onder Fransen v. d. Putte verder ging en weldra struikelde over diens ontwerpcultuurwet]. De r.v. is juist wel a.v. (I.S. 95) en kreeg ook weer de strafwetgevende bevoegdheid (I.S. 81 [2]). Met de term a.v. is dus blijkbaar een bijzonder soort regeling bedoeld. We stuiten hier inderdaad op het **materieel wetsbegrip.** Het oude Rr. ging in Rr. 29 een ietsje verder in zijn uitleg, door te bepalen dat de G.G. voor de vaststelling van alle „algemeen verbindende regelingen" overeenstemming met de raad van N.I. behoefde. Dit was de ordonnantie oude stijl. Die ordonnantie was a.v. (Rr. 31); het g.b. niet. En hoewel een bepaling, als nu in I.S. 131 [1] voorkomt, toen niet bestond, heeft nooit een g.b. zelfstandig straffen bedreigd op overtreding zijner bepalingen. Ook toen dus een verhouding tussen ordonnantie en g.b. die kennelijk beheerst werd door een materieel wetsbegrip, gekoppeld aan, criterium van, competentieonderscheid. En het criterium was niet de „algemeenheid" der regeling, waarvan I.S. 81 rept, maar de „algemeen verbindendheid", waarmede bedoeld scheen dat uit de regeling plichten moesten voortspruiten voor „het" algemeen, het publiek. Niet noodzakelijk voor allen in heel Indië; een regeling is ook algemeen verbindend, al geldt ze slechts voor Batavia. De tegenstelling is verbindendheid voor een bijzondere groep, omdat ze gegeven is krachtens de bijzondere gezagsverhouding, waarin die groep verkeert. Dus b.v. een algemene instructie als waarvan I.S. 22 [2] gewag maakt.
In het nederlandse staatsrecht heeft het materieel wetsbegrip precies dezelfde rol gespeeld. Zie Kranenburg of van der Pot. De gr.w. gaf daar aanvankelijk geen afbakening tussen de verordenende bevoegdheid van den Koning alleen en die van Koning in overeenstemming met de Staten Generaal. De wet van 6 Maart 1818 S. 12 had op overtreding van a.m.v.b. straf gesteld en sedert dien had de koninklijke verordening vrij spel, indien niet de grw. uitdrukkelijk een wet vorderde. Het politiek verzet tegen deze toestand koos twee juridische redeneringen om te pogen er een eind aan te maken. Thorbecke betoogde, dat de a.m.v.b. **steeds** slechts uitvoering mocht zijn en dus altijd op een wet moest steunen (al was de uitdrukkelijke **opdracht** z.i. niet nodig). De Bosch-Kemper en later Buys betoogden, dat het begrip wet in (tegenwoordig) grw. 112 een materieel begrip was, n.l. die regels die voor de burgers, het publiek, verbindend waren, zodat de a.m.v.b. zulke stof niet regelen mocht, tenzij de wet haar mocht delegeren. Beide betogen waren historisch bepaald onjuist. Het duurde tot 1879 voor de hoge raad in een paar geruchtmakende arresten, die als „gelijk stonden met een grondwetsherziening" de leer van Thorbecke omhelsde. Maar spoedig daarop bracht de grondwetsherziening van 1887 (in wier voorbereidende staatscommissie Buys vice president was) een oplossing cfm. stelsel

Buys. Zie grw. 57. Dit artikel geeft echter zeer gelukkig geen theoretische definitie, maar een practisch criterium: „bepalingen door straffen te handhaven" mogen in een zelfstandige a.m.v.b. niet voorkomen.
De I.S. heeft helaas dit eenvoudige stelsel niet gevolgd. De parallel van de zelfstandige a.m.v.b., n.l. de zelfstandige r.v. ontbreekt. Een criterium wordt niet aangegeven, zodat men nu twisten kan over de vraag of bv. schoolgeldtarieven, toelatingseisen voor scholen of hospitalen enz., „algemeen verbindend" zijn of niet, alsmede of dit een beletsel is voor een zelfstandig g.b. om zulke stof te regelen. De practijk houdt zich eigenlijk aan het nederlandse criterium: in een zelfstandig g.b. geen bepalingen door straffen te handhaven. En wat de onzelfstandige-regeling van den G.G. betreft, de regering sprak met de volksraad eenvoudig af, om altijd uitdrukkelijk de r.v. te noemen als men een regeling in die vorm wilde. Blijft de vraag, of de rechter geen eigen wegen zal gaan.
De ordonnantie is niet tot de materiële wetgeving beperkt, evenmin als wet of a.m.v.b. Zij mogen allen ook een andere inhoud hebben: administratieve regelingen of zelfs bestuursdaden (b.v. goedkeuring van een overeenkomst of een besluit om de Zuiderzee droog te leggen). Dit is de ordonnantie in **formele** zin.
Terloops zij opgemerkt, dat gebleken is, hoe de r.v. in het indische staatsrecht een overeenkomstige rol speelt als de a.m.v.b. in het nederlandse. Maar dat de a.m.v.b. in het indische staatsrecht mèt de wet en de ordonnantie een heel andere functie vervult, n.l. die van de wet in Nederland. Dit zal van enig belang blijken voor de interpretatie van grw. 62 en 63.
Normaal is de vaststelling der ordonnantie, in eerste of tweede behandeling (I.S. 89) bij overeenstemming tussen G.G. en volksraad. Indien de toepassing van I.S. 89, de zogenaamde **lange conflictenregeling**, niet slaagt, wordt de kroon ter zake bevoegd (I.S. 89 [3]) maar haar regeling heeft toch slechts de rang van ordonnantie (I.S. 89 [4]).
Soms mag de G.G. alleen een ordonnantie vaststellen, volgens de zogenaamde **korte conflictenregeling** van I.S. 90. Vooreerst, indien de volksraad zich niet houdt aan een hem gestelde termijn (I.S. 83 [2]). Dit geval deed zich nimmer voor. Dan bij gemis aan overeenstemming indien dringende omstandigheden een onverwijlde voorziening vorderen. Hiervan is meermalen gebruik gemaakt. Deze regeling van den G.G. heeft rang van gewone ordonnantie en kan ook alleen bij gewone ordonnantie worden gewijzigd of ingetrokken, tenzij zich opnieuw de situatie van I.S. 90 voordoet. De volksraad kan door een tijdig verzoek tot regeling ter zake de kroon bevoegd maken. Indien de kroon van die bevoegdheid gebruik maakt, heeft haar regeling rang van ordonnantie (I.S. 90 [3] jo 89 [4]).
Van bekrachtigde noodordonnanties (I.S. 82, 93) moet men m.i. aannemen, dat zij rang van wet c.q. a.m.v.b. hebben, dus niet bij gewone ordonnantie kunnen worden gewijzigd of ingetrokken.
De rechtshandeling is met de vaststelling der ordonnantie door den G.G. (I.S. 88) niet voltooid en hetzelfde geldt voor de andere a.v. De artikelen

95 en 96 I.S. regelen hier een stukje administratief recht. Rechtsgevolgen, n.l. het doen ontstaan van de plicht tot naleving (de technische term is verbinden of werken), treden pas in indien de vaststelling is gevolgd a) door afkondiging en b) door een zeker tijdsverloop na afkondiging. (1) I.S. 95 maakt een al te subtiel en in de practijk niet inachtgenomen onderscheid door te zeggen dat de a.v. „verbindt" na afkondiging en „werkt" na de bedoelde termijn. De **afkondiging** is niet één handeling, maar een kleine procedure. De ondertekening van het formulier van afkondiging (I.S. 96 voor r.v. en ord.; grw. 74 jo. 124 ¹; geen wettelijk formulier voor de a.m.v.b.) valt samen met de vaststelling (c.q. het geven der koninklijke sanctie aan de wet) inclusief dus het ministeriële contraseing. Dit wordt bedoeld met de afkondiging door den G.G. (c.q. de Kroon). Voor wet en a.m.v.b. volgt in Indië dan weer een handeling die I.S. 95 ¹ opnieuw afkondiging noemt en bestaat in het ondertekenen door den G.G. van het formulier, omschreven in I.S. 96 ³. Daarop volgt de plaatsing in het staatsblad (in Nederland door de zorg van den minister van justitie; in Indië van den alg. secretaris. Beide tekenen daarvoor I.S. 95 ¹). I.S. 95 ², Hiermede pas is de afkondiging voltooid. Wetten en a.m.v.b. worden dus in Indië afgekondigd volgens de regeling in I.S. 95 en krijgen daardoor eerst verbindende kracht. De gewoonte om ze ook in Nederland af te kondigen, op de voet van grw. 74 en de daarbij behorende wettelijke bepalingen, heeft voor hen géén rechtsbetekenis, als ze niet ook voor Nederland bestemd zijn. Het spreekt vanzelf dat voor wet en a.m.v.b. er steeds een verschil zal zijn tussen de dag van vaststelling (de datering van de handtekening der Koningin) en die van uitgifte (in de zin van: plaatsing in het staatsblad) die er in het staatsblad altijd bij wordt vermeld, om de dag van in werking treding te kunnen berekenen. Maar een zelfde verschil, zij het minder groot is er ook tussen vaststelling en uitgifte van ord. en r.v. Veelal wordt een ander tijdstip van werking vastgesteld dan I.S. 95 ⁴ aangeeft. Soms door de a.v. zelf; (b.v. I.S. IV, V, VI); vaak wordt de vaststelling overgelaten aan den G.G. De bepalingen omtrent het tijdstip van inwerkingtreding maken deel uit van de leer van het **tijdsgebied**, een hoofdstuk dat hier steeds is weggelaten omdat het meestal geen bijzonder belangrijke gezichtspunten oplevert. Hierop maakt de wetgeving een uitzondering. Als regel houdt een verordening op te gelden op het tijdstip dat een jongere verordening (van gelijke of hogere rang) in werking treedt, die haar te niet doet (geheel of ten dele). Lex posterior derogat priori (legi). Maar grw. 206 en I.S. I bepalen anders. Meestal immers zullen hun fundamentale voorschriften uitwerking behoeven en kunnen zij pas daarna behoorlijk werken. Omstreden is nu echter de vraag, wat geldt, indien een voorschrift van grw. of I.S. geen uitwerking nodig heeft om dadelijk te kunnen werken. Moet dan toch eerst het oude strijdige

1) I.S. 95³ is volslagen overbodig en herinnert er slechts aan, dat de afkondiging is een abstracte bekendmaking, dwz. werkelijke bekendheid speelt voor de verbindendheid geen rol. „Ieder wordt geacht de wet te kennen" betekent in waarheid: ieder is door de wet gebonden, ook al kent hij haar niet. De afkondiging zorgt voor haar kenbaarheid. Zij staat in zoverre niet gelijk met andere doeltreffende publicaties (bv. in de krant of Engelbrecht), dat zij is voorwaarde voor de verbindendheid.

voorschrift worden ingetrokken? De heersende mening ontkent dit. Een ander probleem is dat van overgang van bevoegdheid. Een ambt gaat te niet of verliest bepaalde rechtsbevoegdheden. Wie zal nu nà dien bevoegd zijn aan de gelding zijner vroegere rechtshandelingen een eind te maken b.v. oude verordeningen te wijzigen of in te trekken? Vragen van dien aard beantwoordt I.S. II. AB 2, bepalend dat de wet (in ruime zin: elke verordening) geen **terugwerkende kracht** heeft, rekent men gesproken tot de rechter en niet tot de wetgever, die aan zijn product terugwerkende kracht kan toekennen. Daaronder te verstaan: toepasselijkheid op feiten, die zich vóór de inwerkingtreding hebben voorgedaan. Dat moet natuurlijk uitzondering zijn.
Hoe echter staat de nieuwe regel tegenover na haar inwerkingtreding voortbestaande rechtsgevolgen der oude regeling? B.v. tegenover pensioenen onder een oude wet toegekend? Zij kan hebben **eerbiedigende** werking en deze rechtsgevolgen onaangeroerd laten. Zij kan hebben **exclusieve werking** en de pensioenen van het moment harer inwerkingtreding behandelen naar haar nieuwe bepalingen. Wat er gebeurt behoort telkens de nieuwe wet te bepalen in haar **overgangsrecht.**
Bij wetten **zonder territoriale werking** kan het voorkomen, dat zij niet in het indisch staatsblad zijn geplaatst en toch voor Indië volle betekenis hebben. B.v. de wet op het nederlanderschap. Deze werkt immers in zekere zin over heel de wereld.
Merkwaardig is, dat de **grondwet,** vóór de wijziging van 1938, nooit in de overzeese gebieden is afgekondigd.
De wetten, of a.m.v.b. bekrachtigende noodordonnanties worden natuurlijk ook afgekondigd. Uitdrukkelijke niet bekrachtiging is nog nooit voorgekomen; welke vorm men daarvoor kiezen zal is dus nog onzeker. Neemt men daarvoor niet de wetsvorm of a.m.v.b. en geeft men ambtelijk kennis aan den G.G. van de niet-bekrachtiging, dan is het voorschrift van **I.S. 94** begrijpelijk, dat de noodordonnantie blijft werken totdat zij uitdrukkelijk is ingetrokken. Men mag aannemen, dat de volksraad daartoe zal medewerken en anders biedt I.S. 90 de uitweg.
Niet valt in te zien, waarom een ordonnantie of een r.v. niet eenvoudig haar kracht zou verliezen door de afkondiging van een jongere wet of a.m.v.b., mits afgekondigd in het indische staatsblad. I.S. 94 doet het voorkomen of ook dán nog een speciale intrekking nodig ware en dat anders de andere en lagere ord. of r.v. zou blijven gelden. Dit is volslagen onaannemelijk. De practijk acht dan ook die intrekking in de afkondiging van wet of a.m.v.b. begrepen.
Ten slotte nog: een werkende of verbindende a.v. is daarom nog niet geldig. Al is de procedure voltooid, critiek, toetsing blijft mogelijk tenzij uitdrukkelijk verboden. Daarom is I.S. 95 [2] een volstrekt inadaequate uitdrukking voor een toetsingsverbod (zie boven blz. 39).
De begrotingen worden door den G.G. vastgesteld, **voor zover** hij zich met het gevoelen van de volksraad verenigt. I.S. 103. Dit is dus anders dan bij de ordonnantie, die de G.G. moet vaststellen zoals die door de volksraad is geamendeerd, of in zijn geheel niet vaststellen. Het is bekend, dat de ontwerp begrotingsbesluiten gedetailleerd zijn tot in

posten (I.S. 101 [1]), die meest een gehele dienst omvatten bij de uitgaven. Verder, dat alleen de uitgavenbegroting rechtsbetekenis heeft. De volksraad kan dus zijn amendementsrecht alleen aldus uitoefenen, dat hij òf een gehele post verwerpt òf het bedrag van de post verhoogt of verlaagt. Over de omschrijving valt (tenzij bij uitzondering wel eens bij een aanvullingsbegroting) practisch niets te amenderen. Dit was vroeger en is nog in Nederland anders, door grotere détaillering en het is opvallend, dat de volksraad dit nieuwe begrotingsstelsel heeft aanvaard zonder protesten. Want zijn reële zeggenschap is bij dit stelsel gering; verhoging of verlaging der bedragen is slechts een zeer vage manier om bepaalde uitgaven aan te duiden, die men wil of niet wil en de regering is slechts aan het totaalbedrag als maximum gebonden, niet aan specificaties er buiten (al zal zij niet opzettelijk conflict hierover zoeken).
Boven (blz. 24) werd reeds vermeld, dat de aldus vastgestelde begroting grondslag is voor anticiperende uitgaven I.S. 105.
De begroting moet binnen de door de wet of den G.G. gestelde termijnen (I.S. 102) door de volksraad zijn afgehandeld, anders vervalt het recht van vaststelling aan de nederl. wetgever. (I.S. 107). Dit is nog nimmer voorgekomen.
Hetzelfde geldt voor de begrotingsonderdelen, waarover geen overeenstemming is bereikt. I.S. 108. Het onderscheid, dat dit artikel maakt tussen afdelingen, die moeten en onderdelen die kunnen worden vastgesteld door de wetgever heeft geen zin meer, sedert het kleinste onderdeel, de post, nog steeds een gehele dienst omvat en dus nooit geheel gemist kan worden.
Voor het overige behoeven de begrotingsbesluiten de goedkeuring van de nederlandse wetgever om te kunnen werken. I.S. 104, 109. Niet goedkeuring brengt het vaststellingsrecht aan die wetgever. De besluiten worden in het indisch staatsblad geplaatst (I.S. 106) met de goedkeuringswetten en treden, al dan niet met terugwerkende kracht, in werking op 1 Jan. (I.S. 110). Zijn zij op 1 Jan. nog niet in het staatsblad verschenen (wat regel is, omdat de Staten-Generaal vaak eerst in Mei gereed zijn) dan werkt men op de begroting van het vorige jaar (I.S. 110 [2]).
De volksraad heeft één enkel maal een gehele begrotingsafdeling verworpen (onderwijs). Dit heeft natuurlijk dan niet met de ramingen te maken; het was een bewijs van afkeuring van het beleid der regering of liever nog van de toenmalige directeur. Politieke gevolgen behoeft zo iets in Indië niet te hebben en had het in dit geval ook niet. Juist daarom heeft zulk een „verwerping ener begroting om redenen daarbuiten gelegen" voor de volksraad geen zin. Minister en Staten-Generaal hebben bij begrotingsconflict tussen G.G. en volksraad steeds partij gekozen voor den landvoogd.
De begrotingsbesluiten noemt de wet met opzet geen ordonnanties, om te doen uitkomen, dat het geen materiële wetgeving is.
Overeenstemming tussen G.G. en volksraad is nog nodig voor: het vaststellen van het slot van rekening (I.S. 111, 112, 113) boven blz. 26, 27),

de bestemming der voordelige tien jaarlijkse saldi en de dekking der nadelige (I.S. 111, 112, 113: de dekking geschiedt altijd door lening: de voordelige saldi zijn meestal reeds door aflossing van vlottende schuld verdwenen) en ten slotte machtigingen tot geldlening (I.S. 114). Dit laatste onder goedkeuring door de wet. Bedoeld is het aangaan van „vaste schuld" d.i. langjarige zie I.S. 114 [1] in tegenstelling tot 114 [2, 3]. Dit is nog nooit op deze wijze geschied maar altijd krachtens de wet, omdat in Indië geen geldmarkt is en, naar men zegt, de plaatsing der lening niet te lang vooruit aan het publiek bekend moet zijn. Erg afdoende schijnen mij deze argumenten niet.
Adviesrecht heeft de volksraad krachtens I.S. 70 en 71 t.a.v. a.m.v.b. en wetten „uitsluitend of in belangrijke mate N.I. betreffende". Dit practische criterium wil zich blijkbaar van de onderscheiding in staatswetten, rijkswetten, indische wetten verre houden. Zie boven blz. 63 e.v. Beroep op spoedeisendheid, die het adviesrecht doet vervallen komt voor, maar het gebruik gaf gelukkig nooit aanstoot. De wettelijk uitgezonderde gevallen zijn de conflictsbeslissingen; over het onderwerp heeft de volksraad zich dan reeds uitgesproken. Aangezien de goedkeuring van de Staten Generaal op verdragen, anders dan de grw. eist (grw. 60 [2]), bij wet gegeven wordt, brengt de volksraad via deze wetten ook advies uit over de tractaten Indië rakend.
Het wetsontwerp, waarop de volksraad advies uitbrengt, moet blijkens I.S. 71 dat zijn, dat aan de Staten Generaal wordt voorgelegd en niet een voorontwerp, dat de minister nog anders zou mogen wijzigen dan juist naar aanleiding van het volksraadsadvies.
Het adviesrecht nopens wetten berust op grw. 63 [1], dat nopens a.m.v.b alleen op de I.S.
Hoewel de wet er over zwijgt, mag de G.G. over al zodanige zaken het advies van de volksraad vragen, waarbij hem dat nuttig voorkomt. De volksraad laat ruimte in zijn R.v.O. 12 door het woord besluiten, dat echter wel allereerst op de begrotingsbesluiten doelt. Zie verder R.v.O. 63. Een belangrijk voorbeeld was de behandeling der B.B.L. (een g.b. berustend op I.S. 40).
Buiten of n.a.v. aanhangige onderwerpen doet de volksraad uitspraken onder de naam van **moties**, die hij ter kennis brengt **meest** van den G.G., maar desnoods ook van ander gezag. Daarom maakt hij van zijn **petitierecht** I.S. 68 weinig gebruik en beschouwt dat als een meer plechtige vorm voor gewichtige zaken. Zie voor dit alles R.v.O. volksraad 62, welks derde lid de vermenging met het petitierecht (R.v.O. 72-75) duidelijk uitspreekt. Een heel enkele maal heeft de regering zich wel bij de behandeling van een zelfstandige motie doen vertegenwoordigen. Het ligt meer in de aard der zaak, dat zij er zich buiten houdt.
Contrôle op de regering, het rekenschap afvergen en critisch bespreken van haar daden en stilzitten, geschiedt eigenlijk in alle verkeer van de volksraad met de regering. Vermengd met het voorbrengen van wensen. Het is al gezegd, dat het debat over de algemene beschouwingen bij de hoofdbegroting de meest algemene gelegenheid is voor dit alles. In de tweede gewone zitting, wanneer de meeste aanvullingsbegrotingen

worden ingediend, hield men vroeger ook algemene beschouwingen, maar deze overdaad heeft men later vervangen door enkele vragendagen. Wil men over een actueel punt een debat met de regering, dan gebruikt men het **recht van interpellatie.** Dit is in I.S. 69 geformuleerd. Evenals in grw. 97 [2], [3] wordt door de wet gesproken van „het geven van inlichtingen", maar de kern van het recht schuilt in het geven van rekenschap en daarmede in het debat. Grw. 97 [3] verplicht de minister daartoe in de kamer te verschijnen. I.S. 69 heeft dit verzuimd en daardoor de G.G. de Jonge eenmaal de gelegenheid gegeven om dit verschijnen (bij regeringsgemachtigde natuurlijk) te weigeren. Dan daalt het interpellatierecht tot een gewoon vragenrecht. De interpellatie wordt natuurlijk geopperd door één of meer leden, maar de volksraad als geheel besluit er toe en hecht aldus zijn zegel aan het belang van de zaak. Zijn R. v. O. 69 rekent met een mondeling debat maar verzuimt te zeggen, dat de voorsteller of een der voorstellers daarbij als „interpellant" als voornaamste spreker optreedt.
Naast de interpellatie van de raad als geheel, staan de individuële vragen der leden het zogenaamde **vragenrecht,** dat de I.S. niet kent, maar de practijk met veel nut hanteert: R. v. O. 70, 71. Meestal is het antwoord der regering schriftelijk; vraag en antwoord worden in de Handelingen gepubliceerd. Allerlei kleine wensen en grieven betreffende de administratie vinden zo een vlotte en toch openbare afhandeling.
Hiermede hangt samen de aandacht, die de volksraad als geheel wijdt aan de **verzoekschriften** die het publiek tot hem richt. Zij komen in behandeling bij een commissie voor de verzoekschriften, die — wat het regl. v. orde niet vermeldt — door tussenkomst van de volksraadvoorzitter bij de regering om inlichtingen ter zake vraagt. Is zij voldoende ingelicht, dan stelt zij een conclusie op, die zo kan luiden dat der regering verzocht zal worden een of ander tot redres van grieven te verrichten. De raad beraadslaagt en stemt over de conclusies. R. v. O. 88 - 92a. De volksraad ontvangt jaarlijks zeer vele verzoekschriften en hun behandeling is een niet onbelangrijke contrôle op de rechtmatigheid en billijkheid der administratie. De verzoekschriften aan de volksraad moeten uiteraard voldoen aan de eisen van I.S. 166.
Een **recht van enquête** (vergelijk grw. 98) is aan de volksraad niet toegekend. Hij kan dus niet personen — burgers of autoriteiten — tot het geven van inlichtingen verplichten. Er is niets op tegen, dat hij, zonder deze bevoegdheid, inlichtingen inwint (men noemt dit wel le droit de s' enquérir), maar de raad als college heeft deze weg terecht nooit ingeslagen. Een weigering om inlichtingen te geven zou zijn gezag slechts schaden.

In het voorafgaande is steeds gesproken van de volksraad, zonder te onderscheiden tussen het plenum en het **college van gedelegeerden.** De verdeling der rechtsbevoegdheden van de volksraad over deze beide organen van het college is geregeld in I.S. 80. Volgens dit voorschrift valt de behandeling der ordonnanties (ook van volksraadinitiatiefontwerpen) als regel aan gedelegeerden toe, tenzij n.l. het plenum zich de

behandeling van een ontwerp heeft voorbehouden. (I.S. 80 [1] Regl. v. orde 15a, 16, 16a). Botst dit voorbehoud met een termijnstelling (I.S. 83 [2]) dan kan de G.G. toch behandeling in gedelegeerden forceren (I.S. 80 [2] Regl. v. orde 17).

I.S. 80 zwijgt over de conflictenartikelen I.S. 89 en 90. De vraag is daarom gerezen aan welk orgaan de herbehandeling toevalt. Is er vrije keus of is hetzelfde orgaan bevoegd als dat de eerste behandeling had. I.S. 89 [2] werd hieromtrent verschillend uitgelegd. R. v. O. 16 opteert m.i. terecht voor de vrije keus. Een behandeling in het plenum kan dus gevolgd worden door een in gedelegeerden en omgekeerd.

Het verzoek van I.S. 90 [3] schijnt alleen van het plenum te kunnen uitgaan. De termijn van 2 maanden is dan wel heel kort en zou tot een buitengewone zitting nopen.

Gedelegeerden oefenen hun wetgevende bevoegdheid óók uit als het plenum in zitting bijeen is.

Met begrotingen, wetten en a.m.v.b. hebben gedelegeerden nooit te maken. Evenmin met slot van rekening en leningen.

De rechten van petitie en interpellatie oefenen gedelegeerden slechts uit, indien het plenum niet bijeen is in zitting. I.S. 80 [4]. Verzoekschriften behandelen zij in de regel. Het vragenrecht oefenen hun individuele leden natuurlijk uit.

Vroeger werd al vermeld dat het college de behandeling voorbereidt van ordonnanties, die de volksraad zich heeft voorbehouden I.S. 80 [3], tenzij de volksraad anders beslist. (Regl. v. orde 108 jo. 19 [2] e.v.).

IIIf. Gezagsverhouding dezer ambten.

De **G.G.** staat tegenover de algemene secretarie natuurlijk als ambtelijk chef, evenals tegenover de administratie.

De raad van N.I. kan hij, zoals bleek, verplichten tot advies, maar behoudens het geval van I.S. 23 vermag hij geen invloed uit te oefenen op de ambtsvervulling van de raad, m.a.w. op de inhoud van diens adviezen.

Merkwaardig is daarom, dat de G.G. wel bevoegd is, om aan individuele leden van de raad (den vice president ingesloten, die echter te Batavia aanwezig moet blijven) opdrachten te verstrekken (commissiën), die zelfs reizen binnen Indië (zendingen) kunnen omvatten. I.S. 26. Hiermede zou hij 's raads samenstelling en dus 's raads adviezen kunnen beïnvloeden. Vandaar bepalingen als het slot van I.S. 26 en I.S. 23 [4]. Overigens in de practijk een zeer nuttig artikel, òf om met gezag onpartijdige onderzoekingen te laten doen (herendienstonderzoek Liefrinck op Sumatra ± 1915) òf om interdepartementale samenwerking te organiseren (b.v. de begrotingscommissie, die in later jaren het evenwicht in de financiën nastreefde).

Ook de volksraad is in zijn arbeid van den G.G. onafhankelijk. Hij vermag slechts termijnen te stellen (I.S. 83 [2]) en onder bepaalde omstandigheden de medewerking van de raad ter zijde te schuiven (I.S. 90) bij ordonnanties.

De landvoogd oefent zelf zijn ambt uit in **ambtelijke ondergeschiktheid**

aan de kroon. Dit vloeit voort uit I.S. 1 ¹ dat hem verplicht zijne functiën — die in grw. 62 ² gedoopt zijn met de naam „algemeen bestuur" — uit te oefenen met inachtneming van 's konings aanwijzingen. (¹) Het is bekend, hoe veel rondom deze woorden te doen is geweest. De grw. 62 ² bepaalt alleen, dat de G.G. het algemeen bestuur uitoefent **„in naam des Konings"** en deze woorden zijn in de grw. gebracht, hoewel over hun betekenis in de Staten Generaal de grootste verwarring bleek. Men verkondigde, dat zij betekenenden a) ondergeschiktheid aan de kroon (gelijk het hgb. ondergeschikt is aan den G.G. I.S. 120), b) juist onafhankelijkheid van de kroon (gelijk de rechter, die in naam des Konings recht spreekt), c) dat het niets dan een plechtige frase was en ten slotte verklaarde minister Ruys de Berenbrouck, d) dat de woorden de verantwoordelijkheid van den G.G. aan de regering vestigden. Nu kan echter verantwoordingsplicht jegens een ambt op zeer uiteenlopende gezagsverhouding gevestigd zijn (de ambtelijk ondergeschikte aan zijn chef; de burgemeester aan de gemeenteraad; de minister onder het parlementaire stelsel aan het parlement) en dus zei dit laatste niets. Tegenover zulke dubbelzinnige woorden stond de wetgever in 1925 volkomen vrij en de 2e kamer forceerde tègen een minister die, wegens de in de toelichtingen van 1922 geopende perspectieven, quasi tegenstribbelde, middels het amendement Feber de slotwoorden van I.S. 1 ¹. Minister S. de Graaff, die later in een door hem zelf uitgegeven „Parlementaire geschiedenis van de wet op de staatsinrichting van N.I." erkend heeft slechts door tactiek geleid te zijn, gaf voor dat met aanwijzingen niet hetzelfde bedoeld is als met bevelen (en dat hij daarom, zonder zijn standpunt prijs te geven de beslissing aan de kamer kon laten). Vandaar dat, evenals oudere literatuur geworsteld heeft over de juiste betekenis der woorden „in naam des konings", jongere schrijvers nog steeds pogen dat verschil op te sporen en te formuleren. (Zie b.v. van der Pot Handboek Nederl. Staatsrecht 571). Maar aanwijzingen, **overeenkomstig** welke men **moet** handelen zijn bevelen en het punt, of men een ondergeschikte spoedig en veel moet bevelen of niet, doet aan de principiële verhouding niet af.

De G.G. oefent zijn ondergeschikt ambt uit „op de wijze door de wet te regelen" grw. 62 ². Aan de wet is natuurlijk ook zijn superieur gebonden. Dat hem uiteraard geen kadavergehoorzaamheid is opgelegd — een ambt dat zelfstandigheid en initiatief vergt, laat dat niet toe — blijkt uit de speciale regeling t.a.v. de uitvoering der a.v. (I.S. 21 ¹). De G.G. mag, onder nadere bekrachtiging door de wet of de kroon, om gewichtige redenen zowel de afkondiging als de uitvoering uitstellen van wetten en a.m.v.b. en eerst bij uitdrukkelijke niet-goedkeuring van zijn handeling is hij tot onmiddellijke afkondiging of uitvoering verplicht I.S. 97 en 98. Wat hier bepaald is voor de naar buiten blijkende bevelen, zal in niet mindere mate gelden voor de rest.

De ondergeschiktheid betreft het **algemeen bestuur.** Er is over gestreden of dit de gehele ambtsuitoefening van den G.G. omvat. Men heeft met een beroep op een regeringsuitlating bij de grondwetsherziening van

¹) Zie ook nog I.S. 31, 27 onder c, 52, 98.

1922 (dat de materie over de artikelen 62 en 63 zo verdeeld was, dat wetgeving en bestuur nu strikt gescheiden waren) beweerd, dat met bestuur hier alleen omvat is, wat onder de functie bestuur is te brengen. Derhalve landvoogdelijke regeling (aandeel in de ordonnantie, de r.v.) en rechtspraak (gratie) zouden er niet onder vallen en dus niet onder de ondergeschiktheid. De practijk vat het anders op en m.i. terecht. M.i. is ter zake van de stofverdeling over de twee grw. artikelen niet een poging gedaan om de functieleer door te voeren, maar om twee ambtencomplexen regering en wetgever (administratie en wetgever) uitéén te houden. Nader hierover onder IV. Het hele ambt van den G.G. valt dan onder grw. 62 en zijn gehele inhoud wordt, met een uiterst vage term (denk maar aan de departementen van algemeen bestuur; bedoeld is zo iets als centraal bewind) algemeen bestuur gedoopt.
Uit de ondergeschiktheid nu van den G.G. aan de kroon vloeit voort zijn **verantwoordelijkheid** en niet omgekeerd! I.S. 1 ². Verantwoordingsplicht is plicht om rekenschap te geven. Dat de wet dit pleegt te formuleren als een plicht om ter zake inlichtingen te geven, bleek reeds boven (I.S. 69) en kan men o.a. zien in grw. 97, gemeentewet 216 enz. I.S. 1 ² geeft tevens zijdelings te kennen, dat de chef van den G.G. is de kroon in de samenstelling Koning-minister van koloniën. Zo ook I.S. 27 sub b en c.
Verantwoordingsplicht opzichzelf omvat niets anders dan de plicht om rekenschap af te leggen en de ander daardoor tot oordelen in staat te stellen. Uit de ambtelijke ondergeschiktheid vloeit dan de mogelijkheid voort van een sanctie wegens slechte ambtsvervulling. I.S. 2 ²: ontslag. Juist omdat verantwoordingsplicht in zichzelf nog geen sanctie medebrengt (en nog minder: ondergeschiktheid) is het mogelijk een ambt aan meer dan één ander verantwoordelijk te maken. I.S. 69 vestigt dan ook de verantwoordingsplicht van den G.G. tegenover de volksraad. Men hoort vaak ontkennen, dat de indische regering verantwoordelijk is aan de vertegenwoordiging, maar dit berust op een ontkenning van een sanctie, die de volksraad inderdaad niet heeft. Maar verantwoording blijft het en de regering zelf heeft dat materieel nooit anders opgevat: zij gaf steeds rekenschap, niet slechts informatie. Daarnaast is het volkomen waar, dat de Staten Generaal een minister tot aftreden kunnen nopen en dat de volksraad dit noch den G.G. noch zelfs een regeringsgemachtigde kan doen. Verwerping van de begroting om redenen daarbuiten gelegen, als middel van dwang, baat niet, omdat dan de bevoegdheid tot begrotingsvaststelling immers overgaat op de nederlandse wetgever.
Krachtens I.S. 69 ² kan de G.G. zich met een beroep op het algemeen belang aan zijn openbare verantwoordingsplicht onttrekken. Hiervan is nooit misbruik gemaakt, maar een sanctie op misbruik bestaat niet. Een dergelijk voorbehoud is ook wel geformuleerd in grw. 97, maar daar kunnen de Staten Generaal, indien zij den minister wantrouwen, deze tot heengaan dwingen.
Het voorafgaande betrof de zogenaamde **politieke** verantwoordelijkheid. Evenals voor de ministers is de **strafrechtelijke verantwoordelijkheid** van

den G.G. afzonderlijk geregeld. Grw. 171 kent hem niet alleen een nederlands forum privilegiatum toe, maar bepaalt ook, dat de vervolging kan worden gelast òf door den Koning òf door de Tweede Kamer. I.S. 27 en 28 jo. 29 omschrijven nu de specifieke **ambtsdelicten** van den G.G. De wet op de ministeriële verantwoordelijkheid regelt de procedure, die de Tweede Kamer in dit geval volgt, maar **niet** t.a.v. de G.G. Echter verklaart art. 483 van de nederl. Sv. die wet van overeenkomstige toepassing op allen die krachtens Ned. R.O. 92 in eerste aanleg voor de hoge raad terecht staan. En Ned. R.O. 92 is de uitwerking van grw. 171. Uit de wet op de ministeriële verantwoordelijkheid worde alleen de aandacht gevestigd op art. 18 1 (wet van 22.4.1855 S. 33) „De Tweede Kamer toetst de aangeklaagde feiten aan het recht, de billijkheid, de zedelijkheid en het staatsbelang".
Dat ten slotte de financiële aansprakelijkheid van den landvoogd ongeregeld bleef, werd boven blz. 27 reeds vermeld.

De **raad van N.I.** oefent (buiten zijn eigen bureau) over geen ambten gezag uit. Alleen vestigt I.S. 24 de bevoegdheid om aan alle landsdienaren inlichtingen te vragen omtrent feiten. Dit zijn dus werkelijke informaties; natuurlijk geen verantwoording, maar ook geen advies.
Als ambtelijk advieslichaam van den G.G. acht de raad zich in zijn adviezen ook aan 's Konings aanwijzingen gebonden. De raad heeft geen representatief karakter; het is een ambtelijk college, waarin nimmer een particulier zitting nam en bij hoge uitzondering wel een uit Nederland gezonden ambtenaar (vice president de Meester, de latere minister, als financieel expert).
Trouwens, wanneer de G.G. aan de raad is gebonden door de eis van overeenstemming beslist bij geschil de kroon (I.S. 23 1). De G.G. kan zich dus voor zijn verantwoordelijkheid nooit dekken achter den raad. Voor regeling van verantwoordelijkheid van de raad is dan ook geen reden.
De **volksraad** heeft evenzeer geen gezag, buiten dat over zijn eigen bureau. Evenmin staat hij onder iemands gezag. De leden stemmen zonder last van of ruggespraak met hen, door wie zij zijn benoemd of verkozen I.S. 59 1. Dit is van groot belang, vooral voor de benoemde leden. Natuurlijk zit voor benoemden én verkozenen de sanctie in de mogelijkheid dat zij niet opnieuw worden uitverkoren. Daarin ligt hun enige verantwoordelijkheid.
Wegens hun openbare taak van critiek is aan de leden van de volksraad nog een bijzondere **immuniteit** toegekend, die hen dus van bepaalde verantwoordelijkheid ontlast, die een gewoon burger of ambtsdrager wel draagt. Zij zijn niet gerechtelijk vervolgbaar voor hetgeen zij in de vergadering van de raad hebben gezegd of aan de raad schriftelijk hebben overgelegd, tenzij zij daarmede hun geheimhoudingsplicht schenden. I.S. 66 7. Mondeling heeft de regering toegezegd, dat zulk optreden ook nooit aanleiding zal zijn tot het toepassen der exorbitante rechten.
Intussen hebben de leden hiermede een strafrechtelijke vrijhe' van

belediging enz., waartegen alleen de raad zelf kan optreden: R. v. O. 47, 48.
Dat de volksraad van de regering verantwoording mag afvergen, is boven reeds gezegd. Zij alleen, dus de G.G. alleen, draagt die plicht, die hij door zijn regeringsgemachtigden doet vervullen. Deze laatsten zijn dus niet aan de volksraad verantwoording schuldig, ook al zijn zij tevens meestal departementshoofden. Formeel wordt hieraan strikt de hand gehouden; materieel weet de volksraad vaak wel, dat de directeur de toon aangaf in het beleid, dat hij op naam van den landvoogd voerde. Lagere ambten der administratie zijn natuurlijk helemaal niet aan de volksraad verantwoordelijk, al komt hun beleid vaak ter sprake. De landvoogd draagt dus naar buiten de openbare verantwoording voor de hele administratie. Dit wil echter alleen dit zeggen, dat hij verantwoordelijk is voor de leiding die hij geeft, en de contrôle, die hij uitoefent, de discipline, die hij handhaaft.
Ten slotte is hij voor niets méér verantwoordelijk dan voor de betrachting van zijn eigen ambtsplicht en dat kan moreel ook niet anders. Vandaar dat er buiten valt dat overheidswerk, waarover hij geen zeggenschap heeft: de arbeid der rechterlijke macht en de decentralisatie (behoudens zijn toezichtbevoegdheden).
Ten slotte, aan den ordonnantiewetgever is de G.G. onderworpen. T.a.v. r.v. is dit uitgedrukt in I.S. 80. Zie verder I.S. 21, de plicht tot uitvoering der a.v.
De ordonnantiewetgever is zelf weer ondergeschikt aan wet en a.m.v.b. Zie I.S. 82 onder b en 92, 93 (ook 91 [2]). Over I.S. 94 reeds boven.

IIIg. Grondgebied en personengebied.

De **omvang** van het **grondgebied** van N.I. is ten dele bepaald door internationale verdragen. Vooreerst met **Engeland.**
Bij de **Londense conventie van 1814** werd ons de teruggave van ons gebied in de indische archipel beloofd. De overdracht volgde naar bekend in 1816. Geschillen o.a. over de vestiging van Singapore op gebied van onzen leenman Riau-Djohore voerden tot het **Londens tractaat van 1824.** Nederland stond Singapore en de bezittingen op Malakka af; Engeland zijn bezittingen op Sumatra en zijn aanspraken op de eilanden ten zuiden van straat Singapore. Zo kwamen Benkoelen en Padang enz. (de kustplaatsen!) in onze handen. Bij nota werd vastgelegd, dat Nederland niets tegen Atjeh zou ondernemen. Voor het overige stond ons gezagsuitbreiding op Sumatra vrij, maar wanneer wij die ondernamen rezen engelse klachten i.v.m. de tariefbepalingen van het verdrag van 1824. Dit geschil werd beëindigd door het **Haags tractaat van 1871,** waarbij wij de vrije hand kregen tegen Atjeh. De Atjeh oorlog begint in 1873.
Bij een **Londens tractaat van 1891** kwam de grensregeling met Engeland tot stand op Borneo. Een nadere precisering is bekrachtigd bij een **Londens protocol van 1915** en nog eens is de grens gecorrigeerd in **1928.** Bij **Haags tractaat van 1895** is de grens geregeld met brits, later austra-

lisch Nw Guinea. Ongeregeld is de grens met toenmalig duits Nw Guinea, thans mandaatgebied van Australië.
Met **Portugal** bestaat over Timor een grensverdrag van Lissabon 1859. Het is na behoorlijke opname later vernieuwd in den Haag 1904.
Met **de U.S.A.** sloten wij in 1925 een arbitragecompromis om uit te maken, wie het eilandje Miangas of Palmas van de Sangihe en Talaudgroep bezat. De arbiter Max Huber (zwitsers rechtsgeleerde) wees het in 1928 aan Nederland toe.
Behalve grondgebied behoort volgens het volkenrecht ook nog de **territoriale zee** tot het gezagsgebied van een staat. Over de grenzen daarvan bestaat echter geen overeenstemming, al neemt men meestal aan een strook van 3 zeemijlen (1852 m) uit de laagwaterlijn. Voor baaien en kleine eilanden gelden bijzondere regels. Voor N.I. zijn die grenzen gepreciseerd bij de Territoriale zee en maritieme kringen ord. S. 39 - 442. E. 2310.
In tegenstelling met de territoriale zee is het gezag over de **luchtkolom** boven grondgebied en zeegebied geregeld bij collectief tractaat, n.l. het luchtvaartverdrag van Parijs van 1919 art. 1. ([1]).
Schepen onder nationale vlag in volle zee (en deels zelfs bij passage van territoriale wateren worden gerekend tot het staatsgebied: schip is territoir. Zelfs in vreemde havens bemoeit de territoriale overheid zich niet met alles, wat aan boord geschiedt. Oorlogsschepen in vreemde wateren genieten een ver-gaande exterritorialiteit. Voor dit alles moet ik verwijzen naar het volkenrecht.
Sedert geheel de archipel onder gezag van Nederland òf van andere mogendheden is gebracht, heeft I.S. 52 (dat strekte ter uitvoering van art. 6 van het Londens tractaat van 1824, om escapades als van Singapore te voorkomen) dat souvereiniteitsvestiging zonder voorafgaand verlof van de kroon verbiedt, zijn zin verloren. Ten onrechte past de regering het toe op „inlijving" van landschapsgebied bij het direct gebied. T.a.v. de in 1824 met Engeland geruilde gebieden is toen overeengekomen, dat zij niet aan een andere staat mogen worden overgedragen en bij verlating aan de wederpartij toevallen.
Met Portugal is overeengekomen in 1904 dat partijen, indien zij zich willen ontdoen van hun souvereiniteit over de archipel van Timor en Solor, hun partner een voorkeurrecht toekennen. Ook mogen zij geen derden toestaan er kolen- of marinestations in te richten.

Belangrijker en moeilijker (en nergens in concreto behandeld) is de vraag, wat het grond-, water- en luchtgebied nu voor de competentie van de staatsorganisatie betekent. Het volkenrecht kent de staat binnen dit gebied de „souvereiniteit" toe, maar de vraag is, wat dat inhoudt. Wil men dit woord vervangen door „uitsluitende bevoegdheid" dan moeten er toch allerlei volkenrechtelijke uitzonderingen op worden

1) Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent que chaque Puissance a la souveraineté complète et exclusive sur l'espace atmosphérique au-dessus de son territoire. Au sens de la présente Convention, le territoire d'un Etat sera entendu comme comprenant le territoire national metropolitain et colonial, ensemble les eaux territoriales adjacentes au dit territoire.

erkend, o.a. de exterritoriale rechten van staatshoofden, gezanten enz. Ook staat vast, dat de souvereiniteit over de territoriale zee een aantal bijzondere beperkingen moet gedogen. Bij tractaat kan aan vreemde mogendheden allerlei bevoegdheid binnen het gebied worden toegekend. Om te beginnen een recht op toelating van hun onderdanen, schepen en luchtvaartuigen. Dit laatste doet het collectief luchtvaartverdrag ([1]); de beide andere zijn vaak geregeld in handelsverdragen en vriendschapsverdragen. Van hieruit tot gedogen van consulaire rechtspraak, exterritoriale vestigingen (zoals de „concessies" in China) en zelfs nog verder, is een lange gevarieerde weg, die in het volkenrecht beschreven wordt (François, Handboek van het volkenrecht; onder: de Louter, Het stellig volkenrecht).

Sociologisch is het gebied een begrenzing van de samenleving, waarover de zorg van de staatsorganisatie zich uitstrekt. Zonder te vervallen in oude denk-zonden, dat „eigendom" van het gebied de grond zou zijn van het gezag over de bewoners of dat het gebied een „element" zou zijn van het staatsbegrip of zelfs van de staatspersoon, mag men toch constateren dat v.z.v. de zorg voor de personengroep, die de te verzorgen samenleving uitmaakt, medebrengt zorg voor de toestand van een bepaald woon- en werkgebied, zomede regeling van de benutting zijner rijkdommen, dit uitsluitend is het staatsgebied en bij uitsluiting door de eigen staat geschiedt. Wel is denkbaar, dat de verzorging van dat staatsgebied zou medebrengen werkzaamheid op ander staatsgebied. B.v. Nijlstuwen in de Soedan ten bate van irrigatie in Egypte. De bevaarbaarheid van de Schelde voor de haven Antwerpen. Dit zal een staat tot zijn werkkring kunnen brengen, mits de buurstaat het gedoogt, al zal meestal die buurstaat zich liever bij tractaat verplichten het benodigde zelf te verrichten c.q. een gemengd régime instellen. Zo zullen vreemde staten ook gedogen dat een staat binnen hun gebied zorgt voor eigen onderdanen b.v. door het geven van nationaal onderwijs. I.h.a. kan de staatsorganisatie zich in het buitenland bewegen als een gewoon burger b.v. ambtsdragers uitzenden om geschut te kopen en te keuren of de sovjetrussische handelsdelegaties. Maar gezagsdaden d.i. publiekrechtelijke rechtshandelingen zal de staat op vreemd gebied door zijn ambtsdragers niet mogen doen voltrekken, tenzij dat bij uitzondering bij verdrag is toegestaan (b.v. douaneonderzoek in een grensstation en toelatingsbesluit, E, 5a krachtens hetwelk te Singapore toelatingskaarten worden uitgereikt). ([2]) I.v.m. de „exterritoriale rechten" aan staatshoofden o.a. toegekend, pleegt menige wet en a.m.v.b. door de Koningin in het buitenland, tijdens hare vacanties, te worden ondertekend. Het is waar, dat deze ambtshandelingen echter niet in het buitenland hun werking uitoefenen. Op bedoelde regel vormen de ambtshandelingen van diplomaten en consuls de belangrijkste uitzondering, deels gebaseerd op ongeschreven volkenrecht, deels op tractaten. Zie de consulaire wet,

1) Art. 2. Chaque Etat contractant s'engage à accorder en temps de paix, au aéronefs des autres Etats contractants, la liberté de passage inoffensif au-dessus de son territoire... enz.

2) Hier noch beneden wordt rekening gehouden met het oorlogsrecht.

E, art. 1 en 11a. (De daarin bedoelde a.m.v.b. houdt rekening met hetgeen in diverse staten krachtens ongeschreven of geschreven volkenrecht mag worden gedaan).
Tot zover de werkzaamheid van ambtsdragers buiten het staatsgebied. (1) Een verdere vraag is, in hoeverre hun rechtshandelingen verbinden buiten dat gebied. Een aantal rechtshandelingen heeft geen territoriaal bepaalde werking. Een naturalisatie kan plaats hebben t.a.v. een in het buitenland wonende persoon en geldt over de hele wereld. Evenzo een dispensatie b.v. van Bw. 31. De bepalingen, waaronder een staatslening wordt uitgegeven idem.
Algemene verordeningen mogen verplichtingen doen ontstaan buiten het gebied, mits zij betrekking hebben op de rechtsorde van de nationale samenleving. Het volkenrecht trekt hier een zeer vage grens en mijn formule lijkt me te wijd. Ik geloof b.v. niet, dat geaccepteerd zou worden een bouwverbod rondom een luchtvaartterrein bij de belgische grens, dat zich uitstrekt over belgisch territoir. Daargelaten, dat Nederland dit verbod niet vermag efficient te handhaven, zou België ongetwijfeld protesteren. Maar vastheid is hier niet. De meeste a.v. bedoelen alleen te werken binnen het eigen territoir. Zie echter vooral Sw. 2 (territoriale werking), 3 (schip is territoir), 4 en 5 (buiten het territoir), 7 en 8 (idem) en de veiligheidsklep in 9. Voor het **burgerlijk recht** zie A.B. (algemene bepalingen v. wetgeving), 16 - 18 en Bw. 83, 945 K 517 c, 533 c. Op **staatsrechtelijk terrein** (inclusief administratiefrecht) b.v. wet nederlanderschap 7, 5° en wet ned. onderdaanschap 2, 4°; ordonnantie inkomstenbelasting art. 2 (belastingplicht van uitwonenden). Rechtsgevolgen, verbonden aan in het buitenland verrichte handelingen komen op dit terrein van het recht wel zelden voor (tenzij natuurlijk de plaats der handeling er niet toe doet, b.v. wet nederlanderschap 7, 3°). De strafrechter strekt zijn bemoeienis even ver uit als de nationale strafwet reikt en bemoeit zich dus binnen die perken met in het buitenland gepleegde delicten. Sv. 13 (I.R. en Rr. btg. geen regeling).
De internationale grenzen van de burgerlijke jurisdictie zijn heel wat moeilijker te trekken. Zij biedt in elk geval allerlei aanknopingspunten met het gebied o.a. woonplaats van gedaagde, de plaats van het onroerend goed in geschil enz. Er is grote verwantschap met de regels op de relatieve competentie, zonder dat de jurisdictieregels daarmede samenvallen. Zie in zoverre Rv. 99 en ook Rv. 100 (regelend het recht van „overdaging").
Handhavingsdwang en executie van rechterlijke uitspraken kunnen nooit buiten het gebied plaats vinden. Evenmin alle overige geweldoefening. Soms verlenen de staten elkaar ter zake bijstand. Algemeen is de uitlevering van vreemdelingen ter zake van strafvervolging. I.S. 162 [2] en S. 1883 - 188 E. Voor N.I. geldt niet als voor Nederland, dat uitlevering slechts op grond van een verdrag mag geschieden (wet 6 April 1875 S. 66). Zie S. '83 - 188 art. 7. Uitlevering van onderdanen geschiedt niet

1) Zie over de vervolging van vreemde schepen in overtreding ook buiten de territoriale wateren in de open zee (die „vrij" is, niemandsgebied) de Territoriale zee en maritieme kringen ord. art. 17.

en is overbodig door Sw. 5 1 onder 2e. Er bestaat voorts een collectief verdrag over de ten uitvoerlegging van in het buitenland gewezen scheidsrechterlijke vonnissen, waarbij N.I. is betrokken. S. 1933 - 132 E. De burgerlijke rechter hecht wel een zekere waarde aan in den vreemde gewezen vonnissen, maar zij zijn niet zonder meer voor executie vatbaar. Tussen Nederland en België bestaat ter zake een verdrag, dat niet voor N.I. geldt.

Het spreekt wel haast vanzelf, dat de samenwerking tusschen de vier delen van het koninkrijk nauwer is. Toch is deze materie slecht en onvolledig geregeld.

I.S. 159 regelt de tenuitvoerlegging over en weer van **vonnissen** en andere **rechterlijke bevelen** (maar niet die van het openbaar ministerie, noch die van den overwijzingsambtenaar in de inlandse procedure). Dit geldt echter alleen den gouvernementsrechter, omdat heel het zevende hoofdstuk der staatsregeling alleen voor dezen is geschreven. Verder de tenuitvoerlegging van **grossen van authentieke akten**, ten overstaan van **europese** openbare ambtenaren verleden. Bedoeld zal wel zijn door openbare ambten, geregeld in de „europese" wetgeving. Anders zou er verschil zijn tussen notariële akten, naarmate ze al dan niet verleden zijn door een notaris, die europeaan is of niet! Hiernaast is van zeer vèrgaande strekking de Koloniale Invorderingswet 1917, E, die over en weer alle dwangbevelen executabel maakt. Dwangbevelen zijn door de administratie afgegeven executoriale titels tot verhaal op het vermogen van den debiteur (die dus gelijkstaan met vonnissen en notariële schuldbekentenissen), zonder dat een rechterlijk vonnis ter zake nodig is. Zij spelen natuurlijk vooral een rol bij de invordering van belastingen. Die alle, van welk openbaar lichaam of ambt ze ook uitgaan, zijn over en weer executabel gemaakt.

Als begrenzing van een mensengroep hebben grondgebied en **personengebied** voor het recht de neiging ineen te vloeien, althans vaak haast onscheidbaar dooreen te lopen. Souvereiniteit binnen het grondgebied betekent nu eenmaal gezag over „ieder, die zich in N.I. bevindt", zoals I.S. 1 3 het uitdrukt. Zie ook Sw. 2 en A.B. 3. Binnen zijn grondgebied kan de staat **rechtsonderscheid** maken naar persoonlijke criteria. Hetzij door bepaalde ambten alleen te doen werken voor bepaalde personengroepen (boven, personengebied van administratie en justitie), hetzij door de werking van bepaalde rechtshandelingen, met name van verordeningen, slechts uit te strekken tot bepaalde personengroepen (boven, de bespreking van I.S. 131). Hierbij is niet zo zeer te denken aan rechtsregels die zich richten tot werkgevers of werknemers of makelaars of geldschieters, en die voor anderen juist niet gelden, als wel aan rechtsregels, die analoog in alle onderscheiden groepen gelden, maar met specifieke verschillen. Dus zoals er rechtsonderscheid is tussen de „landaarden" of beter **„bevolkingsgroepen van I.S. 163,** of zoals rechtszaken van huwelijksrecht voor mohamedanen een anderen rechter hebben dan die voor niet mohamedanen I.S. 134 2, of zoals er een aparte huwelijksregeling is voor bepaalde groepen van christen-inlanders en een

aparte strafrechter voor militairen. Denk ook aan de onderdanengroepen bij het kiesrecht. Zo nu is er ook nationaal rechtsonderscheid tussen nationalen en vreemdelingen, het zogenaamde **vreemdelingenstatuut.**
I.S. 163 geeft zelf **géén** toepassing aan het onderscheid in bevolkingsgroepen. Het gelast ook **niet**, dat de wetgeving met dit onderscheid werkt. Het zegt alleen, dat, **indien** ergens in het objectieve recht de woorden europeaan, inlander of vreemde oosterling worden gebezigd, daarmede bedoeld worden de mensen, die voldoen aan de in de leden 2, 3 of 4 aangegeven **personele criteria.** I.S. 163 [1].
Kleintjes en anderen in navolging van hem, hechten zekere bijzondere betekenis aan de aanhef dier drie leden: „aan de bepalingen voor...... zijn onderworpen" en suggereert, dat „europeaan zijn" iets anders zou zijn dan „aan de bepalingen voor europeanen onderworpen zijn". Dit is **onjuist**; er is **voor deze rechtsgroepen** geen reden tot deze subtiliteit; wie anders betoogt, verwart het recht met de ethnologie. Voor het N.I. recht is een japanner of een amerikaan nu eenmaal „europeaan". D.w.z. hij is overal mede bedoeld, waar de term europeaan in de wetgeving enz. voorkomt.
De criteria voor **europeaan** zijn niet zonder opzet wat vaag gehouden, ten einde met de rechtsbehoeften der betrokkenen te kunnen rekenen. Vaag is „uit Europa afkomstig zijn". Naar geboorte, naar afstamming, naar nationaliteit of welk ander criterium? Dan: personen „van elders afkomstig". Elders betekent anders dan uit N.I. „Die in hun land onderworpen zouden zijn aan een familierecht, in hoofdzaak berustende op dezelfde beginselen als de nederlandse". Wat zijn „de" beginselen van het nederlandse familierecht. Over de monogamie is men het eens. Maar verder? Welke mate van afwijking laat „in hoofdzaak" toe? Chinezen zijn geen „europeaan", omdat ze in „hun" land — China — zouden onderworpen zijn aan een familierecht dat niet zuiver monogaam is. Christen-armeniërs daarentegen zijn europeaan.
Deze criteria werken nu blijkens lid 2 ten 4° door, via afstamming, zodat in N.I. geboren chinezen, nederlandse onderdanen en onderworpen aan nederlands familierecht toch geen europeanen zijn.
Bovendien zijn nu echter krachtens art. 3 [2] van de wet van 1907, die de tegenwoordige tekst van Rr. 109 = I.S. 163 vaststelde (behoudens wijziging in 1919 vlak vóór de invoering op 1.1.1920) europeaan **gebleven,** zij die tevoren behoorden tot de met europeanen gelijkgestelden, met hun afstammelingen. Dit haalt het hele oude Rr. 109 weer binnen. Dit onderscheidde n.l. tussen twee hoofdgroepen: europeanen en inlanders, **zonder definitie** en daarnaast twee bijgroepen, wel gedefinieerd: met europeanen gelijkgestelden en met inlanders gelijkgestelden. Met europeanen waren gelijkgesteld: alle christenen en alle personen niet vallend onder de met inlanders gelijkgestelden. Dit waren alle arabieren, moren, chinezen en alle anderen die mohamedanen of heidenen zijn. Dubieus was daarom wat christen-arabieren (moren, chinezen) nu waren. De practijk beschouwde ze als met inlanders gelijkgesteld. Christen-inlanders waren naar heersende opvatting inlanders en dus evenmin met europeanen gelijkgesteld. Nu zullen die christenen van

andere volken grotendeels wel vallen onder de huidige „van elders afkomstigen wier familierecht enz.". Ten slotte waren er dan de door den G.G. bij besluit met europeanen gelijkgestelden (staatsblad-europeanen). **Lid 3 van I.S. 163** haalt de oude verwarring over de christen-inlanders weer binnen door de volkomen **overbodige** herinnering, dat voor hen apart objectief recht kan gelden. Met de inheemse bevolking zijn bedoeld de indonesiërs, niet de in Indië geborenen. Moeilijk in de practijk zijn de (plaatselijk wel eens talrijke) **„opgelosten"**, aangezien elk wettelijk criterum voor die oplossing ontbreekt. Met opzet, men heeft aan de practijk de beslissing willen laten. Overgang tot den islam van europeanen of vreemde oosterlingen speelt daarbij een rol, maar is niet zonder meer beslissend. De opgelosten zelf willen nog al eens inlanders zijn, als het er om gaat grond te kopen of desahoofd te worden, maar europeaan, als ze voor de strafrechter moeten verschijnen.
Vreemde oosterling is eenvoudig de restrubriek. Ook hier de misplaatste herinnering van christenrecht.
In **lid 4** is sprake van personen, die uit de groep inlanders tot een andere bevolkingsgroep zijn overgegaan. Het is onjuist, dit alleen hier te vermelden. Immers blijkens **lid 5** kan de G.G. (in overeenstemming met de raad van N.I.) inlanders en vreemde oosterlingen beide tot europeanen maken en dat erfelijk. Dit is de oude **„gelijkstelling"** en heet in de practijk nog steeds zo. De echtgenoten en reeds levende kinderen worden meestal tegelijkertijd gelijk gesteld. Gelijkstelling wordt toegestaan aan diegenen, wier **rechts**behoeften, natuurlijk vooral blijkend uit hun **sociale** betrekkingen dit wenselijk maken. De ter zake geldende administratievoorschriften vergen o.a. het aannemen van een geslachtsnaam.
Verder is overgang naar alle drie de groepen voor de vrouw het gevolg van haar **gemengd huwelijk** met den man van andere landaard. Regeling gemengde huwelijken S. 1898 - 158 E art. 2: de vrouw, die een gemengd huwelijk aangaat, volgt staande huwelijk publiek en privaatrechtelijk de staat van haren man". De oude vraag of deze a.m.v.b. wel wettig is afgeweken van Rr. 109 moet aldus beantwoord worden dat Rr. 109 (I.S. 163) slechts definities geeft en dat de wetgever vrij is het objectieve recht voor door **hem** te kiezen personengroepen zo te maken als hij wil. Nu kan men zeggen,, dat de met een inlandse man gehuwde europese vrouw, omdat ze blijft voldoen aan de criteria van I.S. 163 europese blijft, alleen geheel en al staat onder inlands recht. Maar dat miskent, dat inlandse „zijn" volstrekt niet anders betekent dan „geheel en al staan onder inlands recht". Zodat het reëel en eenvoudig is te zeggen, deze gehuwde vrouw „is" inlandse.
Waar men in het oude recht leest: met inlanders gelijkgestelden, moet men nu lezen: vreemde oosterlingen. Waar vroeger gesproken werd van inlanders, begreep de wet daar ook onder de met hen gelijkgestelden. Zij deed dit echter met zoveel fouten, dat de overgangsbepaling zegt: lees inlanders plus vreemde osterlingen, tenzij het tegenovergestelde uitdrukkelijk bepaald is (b.v. door de term eigenlijk gezegde inlanders) of blijkbaar de bedoeling (!). Men kende geen rechtsonderscheid tussen europeanen en de met hen gelijkgestelden. Waar men deze vermelding

tegenkomt kan zij dus als vervallen beschouwd worden (S. 1907 - 205 art. 2).
De regeling bedoeld in I.S. 163 [6] is nooit tot stand gebracht.
Thans een en ander over het **vreemdelingenstatuut**.
Merkwaardig voor Indië als immigratieland is dat men met de onderscheiding onderdaan-vreemdeling niet uit kwam. Daarom heeft het **ingezetenschap** in N.I. veel groter betekenis dan in Nederland (wet nederlanderschap 1892 art. 13, E), waar er bijna geen rechtstoepassingen aan verbonden zijn. In Indië is er zeer vaak rechtsonderscheid tussen ingezetenen en niet-ingezetenen en het rechtsonderscheid binnen de sfeer van Rv. betreft zelfs vreemdelingen-niet-ingezetenen.
Een en ander hangt ook samen met de ontwikkeling van de nationaliteitsregeling in beide landen. In de 18e eeuw rekende men i.h.a. tot de onderdanen van een land hen, die er gevestigd waren, de ingezetenen (incolae).
Weliswaar bestond van ouds de drang om de leidende ambten te reserveren voor in het land geborenen (inboorlingen). (1) De term vreemdeling is nu eens de tegenstelling tot ingezetene, dan weer tot inboorling. Zo nog in grw. (1815) 4: „allen, die zich op het grondgebied van het rijk bevinden, **hetzij ingezetenen of vreemdelingen**, hebben gelijke aanspraak op bescherming van personen en goederen". Maar 8: tot hoge staatsambten „kunnen alleenlijk benoemd worden nederlandse **ingezetenen, geboren binnen het Rijk of des zelfs buitenlandse bezittingen**, uit ouders aldaar gevestigd. Intussen had de code civil, die van 1810 - 1838 in Nederland gegolden heeft, voor het privaatrecht een omschrijving van nederlanderschap ingevoerd, waarin ook het geboortebeginsel de hoofdrol speelde, maar toch categorieën daarnaast werden genoemd. Het Bw. van 1838 behield ongeveer dezelfde bepalingen. Nederlanders volgens Bw. 8 - 12 waren in hoofdzaak zij, die geboren waren uit ouders in Nederland **òf de koloniën** gevestigd. In 1850 bracht Thorbecke een wet tot stand op het nederlanderschap, maar alleen „t.a.v. burgerschapsrechten". Deze stond dus naast de regeling van B.w. en haar draagkracht was onzeker omdat de term burgerschapsrechten van onzekere betekenis was (stellig: benoembaarheid tot ambten en kiesrecht). Ook deze wet huldigde in hoofdzaak het geboortebeginsel, maar beperkte dit politieke nederlanderschap in hoofdzaak tot het, alleen in Nederland (en **niet** in de koloniën) geboren zijn uit aldaar gevestigde ouders. Deze toestand van veelvoudig nederlanderschap duurde tot de wet van 1892 tot stand kwam, die nog geldt. Deze ging overstag naar het afstammingsbeginsel als hoofdbeginsel. Het jus sanguinis verving het jus soli. De wet op het nederlanderschap en ingezetenschap (van het rijk) heeft als hoofdgedachte: nederlander is hij, die van een nederlander afstamt. Art. 1 preciseert dit overeenkomstig de nuances van het Bw.

1) Zie b.v. staatsregeling 1798 art. 9 - 11
„ 1801 art. 24, 29
„ 1805 art. 12, 19, 42
constitutie 1806 art. 11, 52.

nopens wettige verwantschap. Alleen t.a.v. het kind, dat volgens de wet geen verwantschapsbetrekkingen met zijn natuurlijke ouders heeft, aanvaardt art. 1 onder d het jus soli. Nu wordt echter op de duur het bewijs van nederlanderschap volgens het afstammingsbeginsel zeer moeilijk, omdat men steeds van de ene generatie op de vorige wordt terug verwezen. Weliswaar gaat dit nooit verder terug dan 1 Juli 1893, de datum van invoering der wet, want de overgangsbepaling begint als nederlanders te aanvaarden allen, die het op dat tijdstip waren (over de uitzondering nader) naar de beginselen van het toenmalig geldend jus soli. Toch, om het bewijs te verlichten, verklaart **art. 2** a tot nederlander het kind van een **ingezetene** des **rijks** (niet: staat) zelf geboren uit een in het **rijk wonende moeder**, tenzij het vreemdelingschap blijkt. Tevens wordt hiermede bereikt een zekere assimilatie van vreemdelingen in het 2e geslacht, maar alleen v.z.v. ze hun eigen nationaliteit verloren! Ook 2 onder b en c geeft voorlopige oplossingen. **Art. 3, 3 bis en 4** regelen het verkrijgen van nederlanderschap door **naturalisatie.** Hoewel grw. 6 naturalisatie krachtens de wet toelaat, geschiedt zij slechts door de wet. Art. 4 slaat op naturalisaties als die van den gemaal der Koningin of prinses van Oranje. **Art. 5 en 6** verzekeren zoveel mogelijk de nationale eenheid van het gezin. Hoofdregel is dat de vrouw en minderjarige kinderen de staat van den man volgen. Zie ook **art. 7 onder 1°.** Na de ontbinding van het huwelijk der vrouw en na het meerderjarig worden der kinderen kunnen deze het aldus verkregen nederlanderschap verwerpen (repudiatie) of het aldus verloren nederlanderschap terug krijgen: **art. 5^5, 6, 8, 9, 10.** Het verlies van nederlanderschap wordt geregeld in art. 7 o.a. door naturalisatie in een vreemd land, door zonder 's Konings verlof in vreemde krijgs- of staatsdienst te gaan en voor **buiten de staat** geboren nederlanders, door te verzuimen bij **woonplaats buiten de staat** eens in de tien jaren kennis te geven dat men Nederlander wil blijven. Vervallenverklaring van nederlanderschap kent de wet alléén op verzoek in geval van onvrijwillige dubbele nationaliteit (bipatridie) art. 7, 2°.
De **artt. 13 - 16** regelen het rijks ingezetenschap. Door deze wet kwamen de desbetreffende artikelen van het Bw. 5 - 12, alsmede de wet van 1850 te vervallen.
Alvorens nu verder op de wet van 1892 in te gaan, is het nodig tevoren na te speuren, hoe deze materie in **Indië** was geregeld. De oudere toestand passerend, vindt men bij de „nieuwe wetgeving" van 1848 in A.B. 5 de bepaling, dat „vreemdelingen zijn allen, die niet zijn ingezetenen" en in A.B. 4 een definitie van ingezetenen, zij het een zeer vage: alle nederlanders, inwoners van N.I.; alle landzaten of inboorlingen van N.I.; alle anderen die met toestemming der regering hunne woning binnen N.I. gevestigd hebben. A.B. 3 behelsde de bepaling dat als regel het privaatrecht voor ingezetenen en vreemdelingen gelijk was. Het **Bw.** had de artt. 5 - 12 van het Ned. Bw. **niet** overgenomen! Vraagt men, wie met Nederlanders in A.B. 4 bedoeld waren, dan zal het antwoord moeten luiden: zij, die vallen binnen de ruimere kring van N. Bw. 5 -12. Intussen eiste het Rr. (1836) hier en daar nederlanderschap voor bepaalde ambten en het Rr. (1854) eveneens. Hier nu wilde Rr. (1854) aan-

sluiten bij de regeling van 1850 voor de burgerschapsrechten. Vandaar de opneming van Rr. 107 = I.S. 161: onder nederlanders worden in deze wet verstaan, die het zijn volgens de wetten van het koninkrijk. Bedoeld is dus: naar de onderscheidingen, die de nederlandse wetten maken. Sedert 1892 verloor deze bepaling dus haar zin. Men leest haar (o.a. Kleintjes) algemeen onhistorisch, dus verkeerd, en betoogt dan hare overbodigheid, omdat de wet op het nederlanderschap een staatswet is of althans niet territoriaal gebonden is. Dit laatste is op zichzelf juist; het raakt I.S. 161 echter niet. Naast Rr. 107 gaven Rr. 105 en 106 een nieuwe regeling van het ingezetenschap, die ook al weinig helder was.

Zo was de stand van zaken toen de wet van 1892 een uniform nederlanderschap wilde scheppen, uitgaande van de gedachte, dat het een omschrijving was van het staats-lidmaatschap en dus slechts uniform kon zijn. Tijdens de behandeling bedacht nu echter het 2e kamer-lid Levyssohn Norman (die o.a. in de raad van N.I. had gezeten) dat deze unificatie tot gevolg moest hebben, dat alle inlanders en vreemde-oosterlingen, geboren uit in Indië gevestigde ouders, dus nederlanders volgens het Bw. krachtens de overgangsbepaling nu ook nederlanders zouden worden in de zin van benoembaarheid tot ambten. Hij noemde twee voorbeelden: chinezen waren tot dan toe van toelating tot de burgerlijke landsdienst uitgesloten geweest; inlanders zouden voortaan officier kunnen worden. Voor de toenmalige verhoudingen betekende dat voor Indië een onverwachte revolutie. Het gelukte aan L.N. een amendement aangenomen te krijgen, dat van de uitgangs-voorraad nederlanders voor de werking van het jus sanguinis uitsloot: inlanders en met hen gelijkgestelden in N.I. Hiermede was de uniformiteit der regeling gebroken. Die inlanders en vreemde oosterlingen waren even goed „leden" van het koninkrijk als tevoren, allerminst vreemdelingen. Maar zij en hun afstammelingen waren nu géén nederlanders. Ja zelfs liet men art. 12 van de wet intact: wie geen nederlander was, was vreemdeling. Dit artikel was dus bepaald fout. Men zag het wel in en meende de zaak te redden door in de slotbepaling een speciale bepaling op te nemen in de wet op de uitlevering van vreemdelingen. Daarin zouden onder „nederlander" worden verstaan ook zij die in de koloniën uit aldaar gevestigde ouders waren geboren. Dit had toen bovendien gevolgen voor de toepasselijkheid van de strafwet, die deels geldt voor nederlanders in het buitenland maar waarvan art. 83 2 met nederlanders gelijkstelt hen, die niet mogen worden uitgeleverd. Natuurlijk was deze stuntelige regeling niet voldoende maar pas in 1910 heeft men in de zaak op weinig gelukkige wijze voorzien, door eenvoudig het gat te dichten. **De wet van 1910 op het onderdaanschap van niet-nederlanders.** Zij bepaalde aanvankelijk dat behalve de nederlanders „ook" nederlandse onderdanen zijn, zij die in Indië geboren zijn uit aldaar gevestigde ouders. In 1927 is, in verband met de grote immigratie van arbeiders, de wet uitgebreid tot Suriname en Curaçao. Onder deze hoofdregel vielen ook de in de overzeese gewesten uit aldaar gevestigde ouders geboren nederlanders, die dus uit tweeërlei hoofde, d.i. naar twee criteria nederlands onder-

daan waren (wet van '92, wet van '10). Sedert is de tekst weer veranderd en regelt de wet alleen het onderdaanschap van hen, die niet reeds nederlander zijn. **Art. 1 aanhef.**
Art. 1, 1° geeft dan de hoofdregel, die dus het jus soli huldigt. Hiervoor noemt men als argument het ontbreken van een burgerlijke stand voor de inlanders (niet alle) en vreemde oosterlingen (niet chinezen), maar dit lijkt niet overtuigend. Ook bij de bepaling van de landaard (I.S. 163) heeft men met een erfelijke status te doen en ondervindt daarbij geen ernstige moeilijkheden. Het grote argument is de grote immigratie van niet nederlanders, vooral chinezen en arabieren, welke lieden men, als ze zich blijvend vestigen, zo spoedig mogelijk, dus na één generatie, assimileren wil, om geen groot uitlandervraagstuk te krijgen. Intussen hebben toch al deze lieden, indien hun land van oorsprong het jus sanguinis huldigt (China!) een dubbele nationaliteit. Naar heersend volkenrechtelijk inzicht pleegt echter de andere staat zich niet te bemoeien met lieden, die in de staat leven, waarvan zij óók onderdaan zijn. China heeft ons dat bij protocol, gevoegd bij het handelsverdrag, toegezegd. (Doch op de internationale conferentie van 1930, die poogde zulke regels vast te leggen, tegen deze regel gestemd!).
De verdere nrs. van art. 1 behandelen de neven-regels; nos. 3 en 4 mikken weer op gezinseenheid; nos. 4 en 5 huldigen daarom in beperkte mate het afstammingsbeginsel; de nationaliteit gaat volgens no. 4 automatisch verloren door huwelijk of 18 jaar worden der kinderen in het buitenland geboren; zij herkrijgen haar volgens no. 5 door vestiging binnen het koninkrijk.
Art. 2 behandelt overigens het verloren gaan (zie echter ook nog de repudiatie in art. 1 onder 3°), door naturalisatie, door of als gevolg van huwelijk, door vreemde staats- of krijgsdienst, door vervallenverklaring onder zekere voorwaarden bij bipatridie. En dan vooral voor de niet-indonesiërs voor wie in het buitenland jaarlijkse aanmelding verzuimt. Dit is dus al een zeer snel verlies van nationaliteit, maar betreft dan ook lieden, die niet van nature in Indië thuis behoren. Deze personen herkrijgen de nederlandse nationaliteit door vestiging binnen het koninkrijk. De wet van 1910 was van de aanvang af zeer summier en hoewel thans sterk aangevuld, vertoont zij nog altijd in vergelijking met die van 1892 onnodige afwijkingen.
Naturalisatie tot nederlands onderdaan-niet-nederlander is niet mogelijk. Sedert de wet van 1910 is art. 12 wet nederlanderschap gecorrigeerd: vreemdelingen zijn, die niet zijn nederlander noch uit anderen hoofde nederlands onderdaan. Ook de tekst van A.B. 5 is herzien.
Intussen al was nu het onderdaanschap duidelijk geregeld. Indië moet rekenen met een groot getal vreemde immigranten, die juist ter wille van het economisch leven worden aangetrokken. Daarom is de tegenstelling ingezetene niet-ingezetene levend gebleven en ging men in 1918 over tot een nieuwe regeling van het immers (blz. 89) slecht geregelde instituut.
I.S. 160 definieert **ingezetenen** als zij, die in Indië gevestigd zijn, mits niet in strijd met de verordening op de toelating en vestiging.

Toelating behoeven, krachtens het **toelatingsbesluit** (a.m.v.b. S. 1916 - 47, E, **art. 1 a.** nederlanders, mits niet uit in N.I. gevestigde ouders geboren en **b.** vreemdelingen. Beide groepen bovendien alleen, indien zij niet reeds ingezeten zijn. **Geen toelating** behoeven dus **c.** nederlandse onderdanen-niet-nederlanders (vreemd genoeg dus ook, die uit Suriname of Cureaçao komen — ook hier weer onvoldoende aaneensluiting van de wetgeving) en **d.** nederlanders, geboren uit in N.I. gevestigde ouders. De categorieën c. en d. kunnen dus nooit in strijd met de regelen op toelating en vestiging in N.I. gevestigd zijn. Voor hen vloeit dus het ingezetenschap voort uit het **feit van vestiging.** Met opzet liet de wetgever in het midden, wat dit feit precies omvat; alleen was het de uitgesproken bedoeling om **niet** zich te beperken tot de bepalingen nopens domicilie in het Bw. 17 e.v. Persoonlijke aanwezigheid is zeker niet gevorderd, anders zouden nooit ingezeten, zoals art. 1 T.B. onderstelt, Indië kunnen binnenkomen. Heeft men er z'n huis, gezin, betrekking dan is men er stellig gevestigd; wat de dunste draden zijn die nog de vestiging in stand houden, is onzeker. [Als de wet van 1910 van vestiging spreekt, is zeker niet aan **dit** begrip vestiging gedacht, maar veeleer aan dat van het Bw.].
Voor hen, die toelating behoeven, is het nu echter niet zo, dat zij, eenmaal Indië binnengelaten, zich slechts feitelijk hebben neer te laten om ingezetene te zijn. Die binnenlating schept voorshands slechts een precair recht van aanwezigheid, die — ook al woont men er, heeft men er zijn gezin, zijn betrekking — het doen ontstaan van een duurzame betrekking als vestiging uitsluit. Zo luidt **art. 11 1 T.B.** „Zij, op wie de bepalingen van dit besluit toepasselijk zijn, worden beschouwd niet in N.I. gevestigd te zijn dan na daartoe schriftelijke vergunning te hebben bekomen". Voor de categorieën a en b ontstaat ingezetenschap dus eerst door vestigingsvergunning plus feitelijke vestiging.
Hoe is nu de **procedure** om tot die vergunning te geraken? Zij, die toelating behoeven, mogen slechts in aangewezen havens ontschepen (dwaas genoeg schijnen er nog steeds geen bepalingen te zijn omtrent luchthavens) en behoeven daartoe een **ontschepingsvergunning** van den ontschepingsambtenaar (van de immigratiedienst; dep. van justitie). Zij wordt geweigerd aan hen van wie blijkt dat ze krankzinnig of idioot zijn, lijden aan bepaalde besmettelijke ziekten enz. Vreemdelingen moeten ontschepingsgeld betalen. De ontschepingsvergunning wordt als regel aan wal onmiddellijk aangeboden aan de immigratiecommissie, die haar inwisselt tegen een **toelatingskaart**, die wordt geweigerd òf om de reeds genoemde redenen òf omdat blijkt dat de betrokkene zijn beroep maakt van het plegen of bevorderen van ontucht, omdat hem het verblijf in N.I. is ontzegd (I.S. 35), uit vrees voor armlastigheid of gevaar voor rust en orde enz. Uitreiking op voorwaarden kan plaats hebben aan personen, wier verblijf gevaarlijk wordt geacht voor de economische belangen der inlandse bevolking. Voor 1e en 2e klas passagiers van aangewezen scheepvaartlijnen geldt de ontschepingsvergunning als toelatingskaart. De toelatingskaart geeft recht om zich **twee** jaren in N.I. op te houden. Dit kan 2 maal voor 1 jaar en de derde maal voor 6 jaar verlengd

worden. In totaal kan men dus 10 jaar in Indië zijn zonder vestigingsvergunning en dus zonder ingezetene te zijn. Wordt uitreiking of verlenging geweigerd, dan wordt een schriftelijk bevel tot verwijdering uit N.I. uitgevaardigd door het hoofd van gewestelijk bestuur (in btg.: resident). De G.G. kan voorts een toelatingskaart intrekken en een bevel tot verwijdering afgeven, indien de houder gevaarlijk wordt geacht voor de openbare rust en orde (hier is dus toepassing van I.S. 35 niet nodig!), wegens veroordeling wegens misdrijf of wegens verkrijging van de kaart door bedrog.
Wie een **vestigingsvergunning** wil krijgen vraagt dit aan den G.G. (in de btg. aan den resident). Weigering kan volgen in het belang der openbare rust en orde, wegens armlastigheid of misdrijf en heeft meteen uitzetting ten gevolge.
De ganse regeling is niet van toepassing op van landswege uitgezondenen, consuls enz.
Het aantal jaarlijks toe te laten vreemdelingen is voorts beperkt.
Weten we nu, hoe ingezetenschap verkregen wordt, het gaat verloren krachtens I.S. 160 4 door opgeven van de feitelijke vestiging in N.I. of door externering (I.S. 35). Als hulpbewijsregel t.a.v. de feitelijke vestiging geldt, dat wie N.I. verlaten heeft en niet binnen 18 maanden is teruggekeerd, geacht wordt zijn vestiging te hebben opgegeven, behoudens tegenbewijs. Zie I.S. 160 5 over minderjarigen, curandi en gehuwde vrouwen.

Na de beide groeperingen: onderdaan-vreemdeling en ingezetene-niet ingezetene te hebben bezien in hun omlijning, keren we terug tot het **vreemdelingenstatuut** (in ruimer zin). Dit is over tallooze bepalingen verspreid. Zoals uit het reeds geciteerde AB 3 blijkt is bijzonder vreemdelingenrecht in het privaatrecht uitzondering. Zie Bw. 83, 945 en vooral Rv. 100 (overdaging) 128, cautie = zekerheidstelling), 580, 9° (lijfsdwang = gijzeling), 761 (idem), 872 2 (kosteloos procederen). De grote uitzondering echter levert het internationaal privaatrecht, met name met zijn regel, die de omkering is van A.B. 16, waardoor de nederlands indische rechter op vreemdelingen toepast hun zogenaamd „personeel statuut", dat is dus een brok van hun eigen nationale recht (familierecht). De strafwet is meestal ook gelijk, maar kent een aantal bepalingen speciaal voor onderdanen (b.v. Sw. 123). Actief en passief kiesrecht komt alleen toe aan onderdanen. Benoembaar tot landsambten zijn vreemdelingen eerst na dispensatie S. 1930 - 401 E. Daarnaast is er nog veel meer op allerlei sociaal gebied b.v. de ordonnantie op de (inperking van) vreemdelingenarbeid S. 1937 - 681 E. Ook voor schepen onder vreemde vlag bestaan allerlei beperkende bepalingen.
Daarentegen komt men de tegenstelling ingezetene-niet ingezetene veel tegen op het terrein van het economisch leven. Weliswaar is het voornaamste rechtsgevolg, dat is verbonden aan ingezetenschap dit, dat men een woonrecht in Indië heeft, immers alleen op de voet van I.S. 35 kan worden verwijderd: I.S. 160 3. Erfpachtsgronden kunnen alleen verworven worden òf door onderdanen òf door ingezetenen van Ned. of N.I.

Voor rechtspersonen geldt een parallel lopende gedachte, in zoverre gelet wordt op hun plaats van vestiging. Voor mijnconsessies geldt iets dergelijks, enz. Zie Agrarischbesluit art. 11, E en Ind. Mijnwet art. 4, E. Tot zover werd het personengebied alleen behandeld als basis van intern rechtsonderscheid, als (beperkt) personengebied dus van wetgevingsdaden. Maar onderdaanschap en ingezetenschap (**niet** de landaarden I.S. 163) dienen ook om te preciseren hoe de competentie van de staatsorganisatie zich uitstrekt ook buiten het staatsgebied. I.h.a. in twee opzichten. Ten eerste is de staat bevoegd aan zijn onderdanen in den vreemde diplomatieke bescherming te verlenen en consulaire hulp. Ten tweede strekt hij de gelding van zijn wetgeving ten dele ook uit over onderdanen c.q. over ingezetenen buiten zijn gebied. Dat hij zijn greep zelfs over vreemdelingen in het buitenland kan uitstrekken bleek al boven blz. 84 (Sw. 4).
Overigens is de Sw., die vroeger werkte met ingezetenschap, later gaan werken met onderdaanschap: Sw. 5. Dit vond geen algemene instemming, vooral wegens het levendig verkeer van chinezen met China. Evenzo werkt met onderdaanschap A.B. 16 (personeel statuut) en ook hier is wel gevraagd, of men niet beter het ingezetenschap had kunnen aanhouden.

IV. HET OPPERBEWIND

a. Welke ambten zijn er?

De grondwet heeft steeds, al van 1814 af, aangewezen welke nederlandse ambten de nederlandse bemoeienis met Indië zouden uitoefenen. Grw. (1814) „De Souvereine Vorst heeft, bij uitsluiting, het opperbestuur over de koloniën en bezittingen van de staat in andere werelddelen", wijst de Vorst aan en zegt in de woorden „bij uitsluiting", dat hij alleen daartoe aangewezen is. In grw. (1815) 60 leest men **„De Koning** heeft bij uitsluiting het opperbestuur over de volkplantingen en bezittingen van het Rijk in andere werelddelen". [Overbodig eraan te herinneren dat, vóór 1887, met Staat en Rijk hetzelfde bedoeld is]. Het is bekend, dat eerst v. Hogendorp en daarna Thorbecke hebben geleerd, dat naast deze opdracht van („slechts") het opperbestuur, vanzelfsprekend de nederlandse wetgever bevoegd was voor de koloniën te legifereren (hoewel v. H. dat in de grondwetscommissie van 1815 had ontkend) (1) De practijk heeft deze uitleg nooit aanvaard. Men wijst er wel op, dat de koning reeds vóór 1848 de Staten Generaal bij de koloniale geldmiddelen betrokken heeft, maar dat was dan ook steeds, omdat de nederlandse rijkskas erbij betrokken was, hetzij omdat haar de garantie gevraagd was voor indische leningen, hetzij wegens haar aanspraak op het batig saldo van het indisch beheer. Wanneer dan ook grw. (1840) 59 aan de tekst van 1815 toevoegt: „Aan de Staten Generaal zullen, in

1) Thorbecke beweerde, zonder goede grond, dat de woorden „bij uitsluiting" doelden op de uitsluiting van handelscompagnieën.

de aanvang van elke gewone zitting, worden medegedeeld de laatst ingekomene staten [= begrotingen] van ontvangsten en uitgaven van opgemelde volkplantingen en bezittingen. Het gebruik van het batig slot, beschikbaar ten behoeve van het moederland wordt bij de wet geregeld", dan verandert er aan de indische organisatie niets. Dit zijn nederlandsche zaken, omdat de Koning — maar de Koning alleen! — Indië beheerde ten bate van Nederland. Overlegging der begrotingen moest de Staten Generaal in staat stellen hun verwachtingen omtrent het **batig slot** te funderen. De laatste alinea was nodig gebleken, omdat de Koning over het batig slot, voor nederlandse doeleinden, buiten de nederlandse begroting om bleek te hebben beschikt. Niet alleen dat, hij had om de op de nederlandse begrotingen geraamde batige sloten te kunnen uitkeren, terwijl Indië i.v.m. het cultuurstelsel steeds meer werkkapitaal nodig had, voorschotten opgenomen bij de Nederlandse Handel Mij. Een wetsvoorstel in 1839, om f. 56 m.m. te lenen, ten einde dat voorschot af te betalen, bracht de crisis. Het werd verworpen en dientengevolge traden de ministers van koloniën en financiën (van den Bosch, de man van het cultuurstelsel en Beelaarts van Blokland) af. Een ongehoord feit in een tijd, dat er nog geen ministeriële verantwoordelijkheid bestond! De grw. 1840, nodig geworden nadat men met België in 1839 tot overeenstemming was gekomen, moest waarborgen brengen. Het is bekend, hoe zij o.a. invoerde de (slechts) strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid en hoe dáárom Willem I aftrad. Om de grootte van het batig slot te verifiëren werd een commissie ingesteld die jaarlijks controleerde de afrekeningen der Ned. Handel Mij (dus de opbrengst der overgezonden producten) en wat daar af ging: goederenzendingen, geldremises, kosten departement. Ook dit was dus een zuiver nederlandse zaak; met de uitgaven in Indië bemoeide men zich niet. Maar in 1848 wint het politieke streven van Thorbecke, althans in beginsel. In de grondwet verschijnen, als nederlands ambt belast met bemoeienis over Indië, de **Staten-Generaal** naast den Koning **(Grw. (1848) 59** (1) „De Koning heeft het opperbestuur der koloniën en bezittingen van het Rijk in andere werelddelen. (De woorden „bij uitsluiting" zijn dus verdwenen). (2) De reglementen op het beleid der regering aldaar worden door de wet vastgesteld. (3) Het muntstelsel wordt door de wet geregeld. (4) Andere onderwerpen, deze koloniën en bezittingen betreffende, worden door de wet geregeld, zodra de behoefte daaraan blijkt te bestaan. **Grw. (1848) 60** (1) De Koning doet jaarlijks aan de Staten Generaal een omstandig verslag geven van het beheer dier koloniën en bezittingen en van de staat waarin zij zich bevinden. [Dit is de oorsprong van het Koloniaal Verslag (tegenwoordig Indisch Verslag gedoopt)]. (2) De wet regelt de wijze van beheer en verantwoording der koloniale geldmiddelen". Hierbij is het gebleven. De herziening van 1922 voegde hier geen nieuwe ambten aan toe. Zij bracht een heel nieuw element in de indische grondwetsartikelen. Tot dat jaar toch diende zij, zoals gezegd, alleen om aan te wijzen, welke nederlandse ambten bemoeienis met Indië zouden hebben (en natuurlijk van 1848 af, wat elks aandeel daarin zou zijn). In 1922 gaat de grondwet zich bemoeien met de organisatie in Indië, om die

een zekere mate van zelfstandigheid tegenover de nederlandse ambten te waarborgen.
Sedert grw. (1815) 73 1 zegt de grondwet duidelijk, dat de Koning ook voor indische koninklijke verordeningen de **Raad van State** moet raadplegen. Grw. (1938) 77 1 heeft practisch nog dezelfde tekst. De Raad van State heeft dan ook een sectie voor Indië en er worden steeds enkele voormalige hoge indische ambtenaren in benoemd.
Omdat men, op historische gronden, moet aannemen, dat de indische buitenlandse betrekkingen worden verzorgd door de nederlandse daartoe bestemde ambten, moeten hier genoemd worden de **diplomatieke en consulaire diensten.**
Uit grw. 188 („staat") jo. 191 en 192 blijkt, dat de **zeemacht** de indische defensie helpt verzorgen.
Nog moet iets gezegd worden over het bureau van den minister, het **departement van koloniën.** Ook dit is een nederlandse organisatie. Het werk is ten dele hulparbeid voor Indië: uitzending van personeel en materieel, inning van belastingen, uitbetaling van pensioenen en verlofsbezoldigingen en in verband daarmee, beheer van de tweede en vierde hoofdstukken der begroting. Dit is eigenlijk werk, dat in ondergeschiktheid aan den G.G. behoorde te gebeuren en er is dan ook over gedacht het te doen verrichten door een „indisch agentschap" onder een aan den G.G. ondergeschikt agent. Om dàt voor te bereiden is aan het departement, ondergeschikt aan den minister ingericht een **commissariaat voor indische zaken,** dat dit werk doet en welks kosten Indië nu alreeds aan Nederland vergoedt! Maar de verdere stap is uitgebleven, vermoedelijk omdat men er losweking van Indië van vreesde!
Sedert grw. (1848) 159 vermeldt de grondwet, dat de G.G. wegens ambtsmisdrijven terecht staat voor de **hoge raad der Nederlanden** grw. 171. Ned. R.O. 92. Vroeger had de hoge raad een zekere rechtsmacht in beroep over burgerlijke zaken, in eerste aanleg door het hooggerechtshof beslist. Ned. R.O. 91: „De Hoge Raad oordeelt bij wege van hoger beroep in burgerlijke zaken: 2e over de vonnissen gewezen bij de hoven van justitie in de koloniën of bezittingen van het rijk in andere werelddelen, overeenkomstig de bepalingen deswege door den Koning te maken".
Ten slotte heeft I.C.W. 22 de **nederlandse algemene rekenkamer** belast met de contrôle op de nederlandse hoofdstukken der begroting. Ook treedt krachtens de I.C.W. 1 1, 2 1, 23, 35 enz. de **minister van koloniën** op zichzelf, niet als lid der regering, op bij het beheer der begroting.
Bij dit alles niet te vergeten, dat primair, blijkens al deze behandelde bepalingen, de **nederlandse grondwetgever** over Indië competent is.

IVb. Wie stelt deze ambten in?

Het is duidelijk, dat deze vraag er geheel en al een is van nederlands, van rijks-staatsrecht. Zij blijft dus hier onbehandeld.
Slechts zij, ter zake van de inrichting van het koninklijk ambt er aan herinnerd, dat van 1848 af de grondwet met Koning ook voor Indië bedoelt **regering** en dat voor inrichting en werkwijze van dit

samengesteld ambt ook voor Indië ten volle alles geldt, wat hieromtrent nederlands staatsrecht is. Ook dus de functies van de ministerraad. Boven blz. 79 is er reeds op gewezen hoe de nederlandse regering als chef van den G.G. speciaal de inrichting aanneemt van koning plus minister van koloniën.

IVc. **Bezetting dezer ambten.**

Ook dit is zuiver nederlands staatsrecht. Het departement van koloniën is bezet met rijksdienaren, al is er wel eens een indisch landsdienaar gedetacheerd. Een bijzonderheid is echter, dat een deel der lagere ambten der Koninklijke Marine in Indië vervuld worden door het korps Inlandse Schepelingen, die indische landsdienaren zijn, a.h.w. ter beschikking gesteld van een nederlandse organisatie (die zelf weer als organisatie met haar personeel ter beschikking is gesteld van Indië; zie beneden onder f).
Een ander deel der marineambten in Indië wordt bezet door indische militieplichtigen.
Bij de consulaire dienst wordt het consulaat te Djeddah steeds bezet door een indisch landsdienaar, die daartoe een speciale opleiding geniet.

IVd. **Werkkring dezer ambten.**

Deze behoeft weinig toelichting. Die van kroon-opperbestuurder en Staten Generaal omvat natuurlijk het geheel der indische aangelegenheden.
De zeemacht in Indië staat ter beschikking van den G.G. (I.S. 31); haar werkkring valt dus onder die der indische administratie.
De buitenlandse betrekkingen echter worden door de kroon geleid (grw. 58, 59); die sector van Indië's maatschappelijk leven is dus geheel verzorgd door een nederlandse organisatie.
De opsomming der „onderwerpen" die de a.m.v.b. mag of moet regelen behoort eigenlijk hier te worden gegeven, maar wordt om het verband onder IVe behandeld. Voor de werkkringafbakening tegenover de ordonnantie zie blz. 65, 66. Tussen wet en a.m.v.b. zou zich hier ook weer een afbakeningsvraag kunnen voordoen (b.v. op het gebied der defensie), waarvoor dan hetzelfde zou gelden als onder III d. opgemerkt.

IVe. **Rechtsbevoegdheid dezer ambten.**

Wij zagen reeds, dat tot 1848 de kroon bij uitsluiting belast was met het **opperbestuur.** Dit was dus kennelijk de benaming voor de gezamenlijke functies van de Kroon voor Indië (niet voor haar werkkring; er wordt niet voor opperbestuur gezorgd; het wordt uitgeoefend). We zagen ook reeds hoe van Hogendorp en Thorbecke het gebruik van de term bestuur poogden aan te wenden om een beperkte functie van de kroon voor Indië te bepleiten. Zonder succes. En ook zonder goede grond. Het wetenschappelijk spraakgebruik was eerst bezig zich te vormen (Thorbecke's Aantekening was ons eerste wetenschappelijke staatsrechtsboek in de 19e eeuw) en de taal der grondwetscommissie was al heel ongestadig en onprecies geweest. De bedoeling echter stond vast en was in

de commissie door v. Hogendorp zelf, de president en voor-ontwerper, geformuleerd.
In 1848 verschijnen de Staten Generaal (en daarmede de wetgever) ten tonele en wordt een competentieverdeling dus noodzakelijk. De grondwet draagt het maken van drie wetten (regeringsreglement, muntwet, comptabiliteitswet) met zoveel woorden aan den wetgever op en verklaart hen bevoegd verdere wetten te maken, „zodra de behoefte daaraan blijkt te bestaan". Wie zal dat constateren? De wetgever zelf. [Dus koning en Staten Generaal te samen; later komt dit natuurlijk onder de invloed van het parlementaire stelsel. Ja het ontstaat historisch mede aan dit voorschrift. De minister van koloniën Rochussen verzette zich tegen de aandrang der Tweede Kamer om de uitgifte van suikercontracten bij de wet te regelen. In de verdere loop van dit conflict was hij de eerste minister, die zijn begroting „om redenen daarbuiten gelegen" verworpen zag met de bedoeling hem weg te krijgen; 1860. Zie Van Vollenhoven Staatsrecht Overzee 172]. Van den Koning blijft de grondwet zeggen: hij heeft het opperbestuur. Wat betekent dit nu voortaan. Niet meer: alle gezag. Dan soms nu: alleen de functie bestuur? Het is beweerd, maar de functie regeling is door de competentietoekenning aan den wetgever niet uitgeput. Wie regelt, indien er niet behoefte bestaat aan een wet, wel aan regeling? De practijk antwoordt: de a.m.v.b. en dat was zonder twijfel de bedoeling van de grondwet. Het is ook niet meer bestreden; slechts vocht men over de fundering van deze bevoegdheid. Sommigen beweerden, dat zij pas in het Rr. (1854) gefundeerd werd, maar dat regelde haar volstrekt niet, onderstelde haar als bekend. Er schiet m.i. maar één ding over: opperbestuur bleef in de grondwet betekenen: opperregering, bleef alle functies omvatten met dan deze zin: de Koning heeft alle bevoegdheid, die niet aan den wetgever is toegewezen.
Terwijl nu de practijk nooit geaarzeld heeft, vond de grondwetgever van 1922 het toch nodig om aan de louter theoretische onzekerheid een eind te maken en de begrippen kroon-opperbestuurder en kroon-wetgever uit elkaar te halen. Het is met het oog hierop, dat hij het ondernam de stof over de artt. 62 en 63 dusdanig te verdelen, dat 62 zou handelen over „bestuur" en 63 over „wetgeving". Overeenkomstig de door de meest bevoegde commentatoren aangehangen leer der drie cf vier gezagsfuncties vindt men deze woorden uit de toelichting der grondwetsvoorstellen overal aldus uitgelegd, dat grw. 62 zou handelen over de functie bestuur en grw. 63 over de functie wetgeving. Uit de gebezigde woorden is dat niet op te maken en we weten trouwens, hoe juridisch zwak de koloniale grondwetartikelen in 1922 zijn behandeld. Men komt nu n.l. met die functionele interpretatie niet uit en daarom is mijn opinie, dat de beide artikelen veeleer een scheiding brengen tussen de bevoegdheden van ambtencomplexen n.l. van de regering (62) en de wetgevers voor Indië (63). Waarom komt men met de gewraakte opvatting niet uit? In de eerste plaats zouden dan onder de competentie van den nederlandsen wetgever in grw. 63 niet meer vallen die formele wetten, die geen „regeling" inhouden maar b.v. goedkeuring van concessies

(Ind. Mijnwet 5a) of contracten (met de K.P.M. e.a.). Grw. 62 echter maakt daar geen ruimte voor. De formele wetten vielen onder grw. (1848) onder de onbeperkte competentie der wetgevers en men heeft daarin in 1922 juist geen verandering willen brengen. De bemoeienis voorts van „den" wetgever met de begroting is normaal, maar men rekent die niet onder de functie regeling en alweer: Grw. 62 geeft er geen plaats aan. Daarentegen wordt het bij de opvatting der scheiding als tussen ambtencomplexen volkomen duidelijk, dat voor Indië — anders in Nederland — de a.m.v.b. in de rij der wetgevers staat en niet is een verordening der administratie (boven 71). Met de r.v. is dat daarentegen wel het geval: dit behoort onder grw. 62, het algemeen bestuur van den G.G. en dus niet onder grw. 63 ² en daarom ook niet onder grw. 64. Vandaar dat m.i. ongegrond zijn de bezwaren tegen het later nog te behandelen I.S. 100, n.l. dat het in strijd zou zijn met grw. 64 door aan den Koning en niet aan de wet de vernietiging van r.v. op te dragen. Over de vraag, of 's Konings aanwijzingen ter zake van 's landsvoogds algemeen bestuur ook diens aandeel in de indische wetgeving omvatten is boven gehandeld. Ware er tussen grw. 62 en 63 een functioneel onderscheid, het antwoord moest ontkennend luiden; thans echter bevestigend. Ten slotte wordt alleen bij de door mij verdedigde opvatting duidelijk, hoe de zin over het Indisch Verslag in grw. 62 kan spreken over „bestuur" en staat der overzeese gewesten; een term waarop natuurlijk de critiek geoefend is, dat hij te eng was.
De scheiding tussen grw. 62 en 63 draagt dus niet mêêr bij tot de competentieverdeling, dan dat zij kennelijk van de traditionele verhouding tussen regering en vertegenwoordiging uitgaat, waarbij dan echter aan beide zijden een veelheid van ambten, in plaats van slechts één voorkomen.
Grw. 62 verdeelt nu de competentie tussen de ambten aan de „regeringszijde": kroon en landvoogd. En alweer kent het aan den Koning het „opperbestuur" toe (lid 1) doch daarnaast in lid 2 een door de wet te bepalen (= te beperken) aandeel in het „algemeen bestuur", dat overigens den landvoogd is toegedacht. Welke inhoud aan deze etiketten verder is toegedacht, daarover verspreidt de tekst van grw. 62 geen licht en de voorgeschiedenis heel weinig. Zeker is in elk geval, dat onder opperbestuur niet meer valt de bevoegdheid om a.m.v.b. vast te stellen. Maar overigens, is opperbestuur nu de naam voor de den Koning toevallende bevoegdheden van algemeen bestuur (grw. 62 ²) of voor een naast die bevoegdheden staande functie? Uit de memorie van toelichting heb ik vroeger gemeend het laatste te moeten opmaken. Uitdrukkelijk verdedigde de regering dat de tijd voorbij was, dat aan de kroon t.a.v. den G.G. een instruerende taak toekwam; voortaan zou het slechts een controlerende taak zijn. Die algemene verhouding tot den landvoogd kon men moeilijk brengen onder de brokken van het algemeen bestuur, dat overigens aan den G.G. toeviel. Het lag dus voor de hand, deze controlerende taak in de term opperbestuur uitgedrukt te achten. Deze interpretatie is door velen overgenomen, maar toegegeven moet worden, dat ze uit de enkele woorden niet te lezen viel. Ook hier schuldige onduide-

lijkheid bij den grondwetgever en in 1925 hakte de wetgever de knoop door. Echter... in dien zin, dat de voorgespiegelde maar niet in de tekst ondubbelzinnig vastgelegde meerdere zelfstandigheid van den G.G. er niet kwam. Immers I.S. 1^{1} onderwerpt hem aan 's Konings bevelen (aanwijzingen) d.i. instructie. Deze ontknoping belet intussen niet, om het begrip opperbestuur i.h.b. op de gezagsverhouding van kroon en G.G. te betrekken, waarover dus beneden onder f.
Grw. 62^{2} heeft dan alleen betrekking op het algemeen bestuur (boven blz. 63) en wat de kroon aangaat op die rechtsbevoegdheden der kroon met betrekking tot Indië, waarin de kroon zelf naar buiten optreedt. Zij moeten, krachtens grw. 62^{2} limitatief door de grondwet of de wet worden toegekend („bepaalde"). Welke zijn het?
De grondwet noemt allereerst het verklaren van oorlog (met machtiging der Staten Generaal) grw. 59 en vervolgens het sluiten en bekrachtigen van verdragen en andere internationale overeenkomsten. Alsmede het toetreden tot en opzeggen van verdragen. Grw. 60. Hiervoor overigens verwijzend naar boeken over nederlands staatsrecht, teken ik slechts aan dat het sluiten van verdragen, de eerste stap tot hun totstandkoming bestaande in de vaststelling van de tekst tussen onderhandelaars, uiteraard niet door den Koning persoonlijk geschiedt, maar door zijn gevolmachtigden. Een enkel maal (n.l. bij de beide onderhandelingen met Japan over herziening van het handelsverdrag in 1937 en 1939 wees de kroon daar uitsluitend een indische delegatie voor aan (de eerste maal onder leiding van den vice president van de raad v. N.I. Meyer Ranneft; de tweede maal onder van Mook, daartoe speciaal in de rang van gezant verheven).
Men noemt in dit verband ook grw. 66 (dat zonder betekenis is), 67 - 69, die geen territoriale werking hebben. Waarom zouden deze praerogatieven voor Indië gelden en het gratie praerogatief niet (zie hierna)? Het zijn typische ere-rechten der kroon, die men aan haar verknocht kan achten, juist omdat het (slechts) ere-rechten zijn.
Grw. 70 (gratie) is nooit op Indië van toepassing geacht. Nu is het gratierecht van den G.G. t.a.v. veroordeelden door den N.I. (gouvernements) rechter beperkt tot veroordeelden, die zich in N.I. ophouden (I.S. 42). De kroon placht gratie te verlenen, indien de veroordeelden zich buiten N.I. ophielden en onder de werking der grondwet van 1848 kon men dit in het opperbestuur begrepen achten. Zeer ten onrechte is de beperking in 1925 blijven staan en nu kan de bevoegdheid van de kroon slechts steunen op een uitdrukkelijke toekenning, die ontbreekt. Slechts met toepassing van grw. 206 kan men nu nog betogen, dat de kroon dit brok gratierecht heeft behouden.
De I.S. geeft aan de kroon een aantal bevoegdheden tot benoeming en ontslag I.S. 2^{2}, 4, 9^{2}, 19^{2}, 30, $32^{2\,4\,5}$, 54, 148^{1}, 150. Voorts de vaststelling van het reglement van orde van de raad van N.I.: I.S. 7^{5}; uitspraak bij geschil tussen G.G. en raad van N.I.: I.S. 23^{1}; de vaststelling van de salarissen, die hij nodig acht: I.S. 40^{1} 54; machtiging tot inlijving van landschappen: I.S. 52; verlof tot het aannemen van vreemde

ordetekenen, titels, rangen of waardigheden aan ingezetenen: I.S. 168 [2] (onverminderd wat voor Nederlanders geldt uit grw. 69).
Ook de I.C.W. geeft enkele bevoegdheden: 18 (dading), 19 (kwijtschelding van vorderingen) e.a. alsmede 44 (benoeming en ontslag voorzitter en leden algemene rekenkamer). De benoeming van den president van de Javasche Bank door den G.G. moet door den Koning worden bekrachtigd.
De opperwetgevers — naast den opperbestuurder ambten van het opperbewind — vinden hun rechtsbevoegdheid nader aangegeven in grw. 63. Die van den nederlandsen wetgever is i.h.a. gebleven, wat zij was: bevoegdheid tot regeling van elk onderwerp, zodra de behoefte daaraan blijkt te bestaan. Plicht tot regeling bestaat alleen t.a.v. de staatsregeling, een vaag onderwerp, omdat de inhoud van het constitutiebegrip vaag omlijnd is. De I.S. heeft hier een reeks onderwerpen en gevallen aan toegevoegd, die we allen reeds ontmoetten: I.S. 183 [1], 184 [2], 185 en II dus tariefwet, scheepvaartwet, Javasche Bankwet en Comptabiliteitswet, Indische Muntwet en Indische Mijnwet. [Natuurlijk bestaan hiernaast een reeks andere wetten, sedert 1.1.1926 tot stand gebracht en dus ondanks I.S. II b rang van wet hebbend, o.a. de Indische Bedrijvenwet]. Verder: I.S. 104, 107, 108, 109, 112, 114 (geldmiddelen).
De a.m.v.b. is beperkt tot door de wet aan te wijzen bepaalde onderwerpen en bepaalde gevallen.
De bepaalde gevallen zijn die bedoeld in I.S. 89 en 90. De bepaalde onderwerpen zijn in de I.S. in art. 91 òf geciteerd òf zelf genoemd (onder a en b). Slechts I.S. 176 is daarbij (wel wegens de misleidende redactie) over het hoofd gezien. Het gaat dus om de regelen nopens benoeming en ontslag van opperofficieren bij het leger (dus boven kolonel) I.S. 32 [4], [5]; de regeling der zeebrieven en jaarpassen (omdat daar een internationaal tintje aan zit) I.S. 44; de instructie voor de algemene rekenkamer (die onafhankelijk moet zijn van den G.G.) I.S. 117 [2]; enkele bepalingen der R.O. (die dus in tegenstelling tot de rest niet tot de rang van ordonnantie zijn gedaald) I.S. 150 [1]; het toelatingsbesluit (internationaal tintje) I.S. 160 [1]; de uitleveringsregelen (internationaal tintje) I.S. 162 [2] en ten slotte de organisatie der christelijke kerkgenootschappen I.S. 176.
Er zijn in de I.S. een aantal artikelen, die onderwerpen ter regeling opdragen aan een a.v. Daar is dus formeel de a.m.v.b. onder begrepen. Dat geen dezer artikelen genoemd wordt in I.S. 91 is al een bewijs, dat de bedoeling niet was de a.m.v.b. hier bevoegd te maken. Het zijn gevallen, waarin een deel der stof bij de wet zelf voorzien was en — ten onrechte — heeft men gemeend daarom de term a.v. niet, als elders, door ordonnantie te kunnen vervangen. Alsof de wet zichzelf kon uitsluiten! Het zijn de artt. I.S. 47 (vergelijk 183) I.S. 135 (vergelijk 147) 136 (vergelijk 155, 157) 143 (vergelijk 27, 28, 146) 167 [2] (slaat terug op 91 onder b).
I.S. 91 draagt aan de a.m.v.b. op de regeling van al hetgeen betreft de met vreemde mogendheden gesloten verdragen en andere overeenkomsten (dus de uitvoering daarvan) en de uit het volkenrecht voortvloeien-

de rechten en verplichtingen in het algemeen (van dit laatste zijn voorbeelden tot dusverre niet bekend). De eis, dat alle uitvoering van verdragen bij a.m.v.b. moet geschieden, ook al laat S.I. 91 2 delegatie toe, is door de practijk als zeer hinderlijk ondervonden. Verdragen laten zich tegenwoordig met allerlei stof in, ook met gewoon privaat- en strafrecht (b.v. verdragen tot uniformering van het wisselrecht of nopens bestrijding van valse munterij). Dit zou er toe leiden, dat telkens midden in ordonnantiestof een voor dezen normalen indischen wetgever onaantastbaar brok a.m.v.b. zou vallen. Een poging, om I.S. 91 gewijzigd te krijgen, leidde nog niet tot resultaat. Intussen zijn nu de nederlandse en indische regeringen zelf de wet gaan ontduiken. Op twee manieren. Het is vooreerst bekend, dat tussen sluiten van een verdrag (waardoor de tekst komt vast te staan) en zelfs de goedkeuring bij de wet (waardoor de tekst al in het staatsblad publiek wordt) en de ratificatie en daarop volgende inwerkingtreding zeer veel tijd verlopen kan. In dien tussentijd placht Indië de betrokken wetgeving alvast vrijwillig en dus bij ordonnantie met het verdrag in overeenstemming te brengen. En een tweede weg was deze, dat men het burgerlijk en strafrecht bijwerkte niet zogenaamd ter uitvoering van het tractaat, maar zogenaamd om te voldoen aan de concordantie-eis van I.S. 131.
Dit alles is nu wel zeer listig gevonden, het blijft toch de vraag of zulke bepalingen, ná in werkingtreden van het verdrag, niet rang krijgen van a.m.v.b., d.w.z. alleen bij a.m.v.b. te wijzigen zijn. En dan baat de list niet.

Het onder IVd vermelde feit, dat de buitenlandse betrekkingen van heel het koninkrijk onder leiding van de kroon verzorgd worden door één zelfde diplomatieke en consulaire dienst (al worden die ambten bezet door rijksdienaren), alsmede de omstandigheid dat de verdragen voor alle staatsdelen door hetzelfde ambtenapparaat gesloten worden en ten slotte dat volkenrechtelijk het gehele koninkrijk als geheel in oorlog geraakt of vrede sluit — dit alles zijn wel de sterkste argumenten om een afzonderlijk bestaan van een koninkrijkspersoon aan te nemen los van en boven de vier staatsdelen. Van die argumenten lijkt mij dan het als eenheid in toestand van oorlog of vrede zijn het sterkst. Vandaar dat een opmerking er over hier op haar plaats schijnt. De eenheid van oorlogstoestand beïnvloedt ook de beschouwing van de zeemacht in dit verband, want hier is overigens een nederlandse en een indische taak duidelijk onderscheiden; de vloot treedt in Indië niet op als staatsorgaan zelfstandig van de indische „regionale" autoriteit, maar staat er ter beschikking van die autoriteit (I.S. 31).
De vraag is nu natuurlijk, of deze feiten alleen maar passen in de constructie van een koninkrijk boven de vier staatsdelen. Dit mag ontkend worden; zij dwingen tot die constructie evenmin als men ooit bij de reële unie tussen Zweden en Noorwegen, die eenheid van buitenlands beleid omvatte, behoefte heeft gevoeld aan het construeren van een volkenrechtelijke persoon Scandinavië. Volkenrechtelijk schijnt het voldoende, dat Nederland meester is van de volledige buitenlandse betrekkingen van N.I., S. en C. om de aangeduide verschijnselen te verklaren. De

handelingsonbekwame volkenrechtelijke persoon van Indië komt dan ook vaak genoeg om de hoek kijken, wat met een nederlandse provincie nooit zal gebeuren. Bij de talrijke verdragen, die alleen Indië betreffen kan men nog volhouden, dat dit niets dan een beperking in grondgebied is van de draagkracht der rechtshandeling — al is dit niet erg karakteristiek in gevallen als b.v. de rubberrestrictie, waarin de indische overheid zeer bepaalde plichten te vervullen krijgt. Maar als men Indië als verdragspartij laat optreden, dan mag men dat (als v. d. Pot a.w. 143) verkeerd vinden, maar het feit heeft zijn onmiskenbare betekenis. (1)

IVf. **Gezagsverhouding dezer ambten.**

Wederom laat zich voor een groot deel naar het nederlands staatsrecht verwijzen: de gezagsverhouding van nederlandse regering en nederlandsen wetgever; van wet en a.m.v.b. De gezagsverhouding der ambten van het opperbewind tot die in Indië is onder III f reeds behandeld, voor wat betreft de positie van den G.G. Voor de verantwoordelijkheid van den minister van koloniën aan de Staten-Generaal geldt m.m. wat boven blz. 81 is gezegd over de omvang van de verantwoordelijkheid van den landvoogd aan de volksraad. In de Staten Generaal kan het gehele indische overheidswerk ter sprake komen in alle dètails. Maar verantwoordelijk is de minister ten slotte slechts voor de betrachting van zijn ambtsplicht. Die dan weliswaar de hantering van het recht der kroon tot benoeming en ontslag èn instructie van den G.G. omvat.
Over de ondergeschiktheid van de ordonnantie aan a.m.v.b. en wet (aan de a.m.v.b. natuurlijk alleen binnen het dezen door de wet toegewezen terrein) zie boven blz. 81.
De goedkeuring van de begroting en van leningsbesluiten (I.S. 104, 114) kwam op blz. 74 reeds ter sprake.
Een verkapt goedkeuringsrecht van den wetgever op indische belastingordonnanties ligt besloten in I.C.W. 16, dat voorschrijft, dat regelingen strekkende tot invoering, verhoging, verlaging of afschaffing van belastingen of opheffing van enig ander middel van inkomst **niet in werking treden,** vóórdat bij de begroting daarop is gerekend. Men kan zich afvragen, of dit strookt met de last van grw. 63 2 om de wetgeving „over te laten" d.i. vrij te laten.
Nog niet behandeld is de materie van grw. 64. De verordeningen van de in grw. 63 2 bedoelde organen [dat zijn dus m.i. alleen de ordonnanties en niet de r.v. — zie onder IV e] kunnen op grond van strijd met de grondwet, de wet of het algemeen belang door den Koning worden geschorst en door de wet worden vernietigd. Dit is nader uitgewerkt in I.S. 99. Dit is een vrij uitvoerig stukje administratief recht (de vernietiging is een rechtshandeling, die ook in het decentralisatierecht telkens voorkomt) omtrent de rechtsgevolgen ener rechtshandeling. Vernietiging wegens strijd met grondwet of wet maakt een einde aan een ongeldig bestaan, dat de rechter in concrete gevallen door toetsing had mogen negeren. Vernietiging wegens strijd met het algemeen belang is een beleidsoordeel: de ordonnantie wordt schadelijk, inopportuun geacht.

1) Voorbeelden bij François a.w. I, 120.

Niet is gezegd: schadelijk voor wie of wat. Of, zoals men pleegt te vragen, mag alleen worden vernietigd wegens strijd met het algemeen belang van Indië of ook van het koninkrijk? M.i. kan men met dit laatste niet bedoelen de niet reële huishouding van het koninkrijk. Wel de samenhang van Nederland en Indië. Zeer zeker zal om die reden vernietigd mogen worden en zelfs m.i. wegens onredelijke benadeling van Nederland, S. of C.

I.S. 100, dat m.i. dus niet berust op grw. 64, geeft een analoge regeling t.a.v. de r.v. De macht tot vernietiging is daar toegekend aan den Koning, de Raad van State gehoord. Het artikel is zeer slordig geredigeerd. Indien het nodig vindt om voor lid 9 de vervanging van het woord ordonnantie door r.v. voor te schrijven, waarom dit dan ook niet gedaan voor lid 1 en lid 10? En wat is terecht te brengen van de toepasselijkheid (er staat niet: van „overeenkomstige toepassing" wat rekbaarder is) van lid 4, waar van de „indiening" van een ontwerp koninklijk besluit geen sprake kan zijn? Idem lid 5?

T.a.v. de zeemacht is al enige malen in ander verband (IV c, IV d) ter sprake gekomen, dat een deel van de nederlandse zeemacht telkens ter beschikking wordt gesteld en dus onder de bevelen van de indische regering I.S. 31. Juist deze ter beschikkingstelling, die in Indië tussen het land en de zelfstandige gemeenschappen telkens voorkomt, sluit in dat het personeel blijft rijksdienaar en het materiaal rijkseigendom. Hiermede zijn verklaard de „administratieve betrekkingen" tussen die ter beschikking gestelde zeemacht en het nederlandse departement van marine. I.S. 31.

Het kan zijn opgevallen, dat alle vraagstukken van werkkring, rechtsbevoegdheid en gezagsverhouding hebben kunnen worden behandeld, zonder dat de vraag naar de **constructie van het koninkrijk** daarbij is opgedoken. Wel is daarover gesproken op blz. 102, 103, maar niet omdat de analyse van de daar behandelde bevoegdheden op het gebied der buitenlandse betrekkingen er van afhing. Het is dan ook zo, dat de stelligrechtelijke gegevens meerdere constructies toelaten en dat de wet daartussen geen keus heeft gedaan. De ene constructie kan de voorkeur genieten boven de andere, dwingend tot één enkele conclusie is het materiaal niet.

Ik beveel hier ter herlezing aan de bladzijden 62 ev. over de vraag naar het bestaan van een huishouding van het koninkrijk en daarmede van het bestaan van het koninkrijk als een vijfde persoon boven N. N.I., S. en C. Ik ontkende dat bestaan en stelde op blz. 62 meteen, dat dan alleen de vraag overbleef naar a) zeggenschap over elkaars zaken b) zeggenschap over elkaars ambten. Elkaar, dat beduidt tot dusverre in feite: van Nederland over de overzeese gebieden. Wanneer men de constructie van het koninkrijk als 5e persoon verwerpt, dan beduidt het koninkrijk de samenhang van N., N.I., S. en C. **door** de competentie, die Nederland over die anderen zich heeft verworven. Historisch: de heerschappij van Nederland over de landen overzee. Juridisch: conpetenties van ambten der nederlandse gezagsorganisatie, waarmede zij òf indringen in de

indische gezagsorganisatie òf zeggenschap hebben over haar zaken.
Een geheel onafhankelijk ambtenstelsel is autokephaal (eigen-hoofdig). Worden echter de leidende ambten van elders uit bezet (en aldus invloed uitgeoefend) dan is dat ambtenstelsel heterokephaal.
Een in zijn arbeid geheel zelfstandig ambtenstelsel is autonoom. Is het daarin onderworpen aan opperste zeggenschap van anderen, dan is het heteronoom.
De vraag is nu, hoe moet men de competentie van de nederlandse ambten voor Indië construeren? Moet men zeggen tot qualitates quot personae: zij treden afwisselend op als „orgaan van" Nederland en „van" Indië? De theorie van de 5-ledige staat had deze voorstelling nodig, anders waren er geen organen van de staat (het koninkrijk) te ontdekken. Indië is bij die opvatting heterokephaal maar, hoe vreemd het ook klinke, autonoom (behalve ter zake van de grondwet, die de heterokephalie oplegt).
Men kan echter ook de voorstelling volgen, dat nederlandse ambten „voor" Indië handelen en „op" Indië contrôle uitoefenen. Dan is Indië's autonomie beperkt.
Welke voorstelling verdient de voorrang? Ik zelf aarzel. Een dwingende conclusie is er immers niet. Reëler doet aan de voorstelling, dat Nederland een zekere heerschappij voert over Indië, het bevoogdt. Nederland controleert Indië (in de engelse zin van to controll) met het apparaat, beschreven in IV a. Van die bevoogding draagt het de volle volkenrechtelijke verantwoordelijkheid. Vandaar dat het volkenrecht het koninkrijk als één geheel behandelt als regel. Het ziet niet alleen toe, maar **doet** ook een aantal dingen zelf, die het Indië nog niet in handen gaf, maar geheel of ten dele zou kùnnen geven (wet, a.m.v.b., buitenlands beleid).
Bij deze voorstelling houdt de indische ambtenorganisatie op bij G.G. en volksraad en staan de ambten van het opperbewind er buiten. Er is van ouds een neiging om den G.G. nog tot het nederlandse ambtenapparaat te rekenen, maar er is m.i. (buiten het straks te noemen punt) **niet** voldoende reden toe. De situatie van den G.G. is in dit opzicht te vergelijken met die van den burgemeester of commissaris der Koningin. Men weet hoe te hunnen aanzien in het nederlandse staatsrecht gedacht wordt over hun zijn van orgaan van gemeente en provincie. Er is een zeker tweeslachtigheid. Maar men stemt algemeen in met het oordeel der **wet** zelf, dat de burgemeester is gemeenteorgaan en tegen de wet in, betoogt men dat ook de commissaris d. K. toch eigenlijk ook is provinciaal orgaan.
Vóór de andere voorstelling, dat de ambten van het opperbewind in die qualiteit tot de indische ambten te rekenen zijn, pleit nu m.i. vooral de ambtelijke ondergeschiktheid in indische zaken van den G.G. aan de kroon en ook — al is dat een rudiment — de taak, die de minister vervult in de uitvoering van de indische begroting. [Die taak heeft men wel willen opdragen aan een agent van den G.G., blz. 96]. Dat zijn toch meer handelingen „van" dan „voor" = „over" Indië.
Toch, neemt men den minister-begrotingsbeheerder als een rudiment en

beschouwt men de aanwijzingen als een (zeer machtig) instrument van toezicht, dan komt men tot de meest aannemelijke constructie, die ook zonder moeite is over te nemen buiten de rechtswetenschap, dat Nederlandse ambten zekere competenties uitoefenen over de indische staatsorganisatie.
Het schijnt mij toe, dat deze constructie ook zonder moeite aansluit op het historisch verleden. Onder Willem I en II wordt Indië beheerd als een generaliteitsland, als een tak van 's rijks dienst. Niet om zichzelf maar ten bate van Nederland. De dienst staat onder beheer „bij uitsluiting" van den Koning. Strijd voert men, niet over Indië's erkenning als eigen wezen, nog minder over de constructie van het koninkrijk, maar over de vraag, hoever wel de zelfstandigheid van 's Konings beheer gaat. Heeft de wetgever niets te zeggen? Is het geldelijk beheer aan zeggenschap der Staten Generaal onttrokken? De grw. (1848) 59, 60 en de I.C.W. (S. 1864 - 106) brengen pas de beslissing. Tot zolang handhaafde de regering met succes een zodanige zelfstandigheid harer indische administratie, dat ook de burgerlijke rechtspersoonlijkheid ervan niet werd ontkend. [Dat streed evenmin met de volstrekte ondergeschiktheid als heden ten dage de rechtspersoonlijkheid van de Ind. Postspaarbank]. Ook niet door den rechter. De politieke bestrijding, eerst van die koninklijke zelfstandigheid, later van neigingen tot emancipatie van Indië, doen in het midden van de 2e helft der 19e eeuw een hevige theoretische bestrijding ontstaan van Indië's rechtspersoonlijkheid. Uit de eenheid der vermogens en inkomsten putte men argumenten voor het batig slot. Alsof Indië rechtspersoon niet even goed schatplichtig kon zijn aan Nederland rechtspersoon. Tegen het eind der 19e eeuw gaat echter de gedachte van bewind over Indië voor Indië zelf veld winnen en het batig slot verdween. Het besef dat Indië persoon is en geen domein, bezit, wordt levend. In 1903 wordt theoretisch van het batig slot afstand gedaan; in 1912 verschijnt de officiële erkenning van Indië's rechtspersoonlijkheid en herkrijgt men de moed op Indië's naam te lenen. De geschiedenis vertoont politiek een voortgaande emancipatie van Indië tegenover Nederland. Zij vertoont een opkomst van Indië van zaak tot persoon naast Nederland. Van een opkomst en groei van het staatsbegrip niets vóór het in 1903 opeens wordt uitgevonden om de rechtspersoonlijkheid van Indië te bepleiten. Zoals reeds opgemerkt, de invoering van de onderscheiding staat en rijk in 1887 had met onderscheid van personen staat en rijk niets te maken.

IV g. Grondgebied en personengebied.

Het zal na al het voorafgaande duidelijk zijn, dat de organen van het opperbewind het grond- en personengebied in deze qualiteit gemeen hebben met de leidende ambten in Indië zelf. De diplomatieke en consulaire ambtenaren zullen hun diensten uitstrekken over alle nederlandse onderdanen.
Het enige probleem, dat hier nog ter sprake moet komen is het gebied van grondwet en wet, of althans hoe blijkt, wanneer zij hun werking ook

over Indië (S.C.) wensen uit te strekken. Het gaat hier om de behandeling van grw. 2[1] en 125.
Grw. 2 [1] zegt dat de grondwet alleen voor het rijk verbindende is, voor zover niet het tegendeel daaruit blijkt. Algemeen acht men dit voorschrift zeer vaag, al ondervond de practijk er slechts geringe moeilijkheden van. N.m.m. zijn de twijfelpunten niet vele, mits men ook inderdaad er aan vasthoudt, dat de verbindbaarheid voor Indië moet **blijken**. Het is niet genoeg, dat een grondwetsvoorschrift ook wel op Indië met succes zou kunnen worden toegepast. Het moet niet anders kunnen. Uitgangspunt voor mij zijn dan ook de indische artikelen in de grondwet zelf: grw. 62 - 64. Daarin is sprake van den Koning, de grondwet, de wet, de Staten Generaal, regeling door den Koning. Wil men hiermede kunnen werken, dan moet men weten wie (grondwettig) Koning is enz. Hieruit volgt de verbindbaarheid (mede) voor Indië van een hele reeks artikelen: 2, 10 - 21, 31 [1], 36 - 54, 55, 57, 62 - 64, 73, 74, 75, 76, 77, 79, 81 - 125, 202 - 206. Tengevolge van grw. 171 komen daar nog bij 169, 170, 172 [3], 173 [1], [5] (en de R.O. v.z.v. handelend over de Hoge Raad). Het zal intussen opvallen, dat dit alles artikelen zijn zonder territoriale werking. Zij geven alleen antwoord op de vraag, wat bedoeld is als grw. 62 - 64 naar bepaalde nederlandse ambten en nederlandse ambts-rechtshandelingen verwijzen. Vandaar dan ook, dat gezegd moet worden, dat ook de nederl. R.O. ten dele „verbindend" moet worden geacht voor N.I. En vandaar eveneens, dat de wet een zelfde effect kan bereiken. Zo de I.C.W. die dwingt de vraag te beantwoorden: wat is de algemene rekenkamer in Nederland en zo langs een omweg gezegd kan worden de „verbindendheid" van grw. 180 mede te brengen. Men ziet, dat is eigenlijk wat anders dan een territoriaal werkingsonderscheid tussen staat en rijk. Daarentegen gaan heel duidelijk alleen Nederland aan: 3 - 9, 22 - 30, 31 [2] - 35, 56, 61, 65, 70 - 72, 78, 80, 126 - 168, 171 (behalve over den G.G.) 172 [1], [2], 173 [6], [8], 174 - 187, 189, 190, 193 - 201.
Territoriaal strekt zich over Indië duidelijk uit **art. 1.** Over de aan de kroondrager verknochte ere-rechten van **grw. 66 - 69** werd boven blz. 100 al gesproken. Daarom zou men kunnen aannemen, dat ze ook voor Indië geschreven zijn.
Grw. 5 is voor mij zonder twijfel een „rijks" voorschrift. Niets **dwingt** om het op Indië van toepassing te achten.
Grw. 6 is zo weinig doordrenkt met koninkrijksbesef, dat het nôg steeds niet rept van nederlands onderdaanschap. Het heeft overigens geen territoriale werking en geldt, omdat het volkenrecht ter zake niets bepaalt, over heel de wereld, dus ook in Indië.
Het moeilijkst te beslissen valt over de **artt. 58 - 60.** Aan de feitelijke toepassing op Indië twijfelt niemand. Maar waaruit **blijkt** dat deze artikelen ook voor Indië zijn geschreven? Zou het ook niet anders mogen? Zou het de wet verboden zijn, eigen buitenlandse vertegenwoordiging van Indië toe te laten? Zou Indië geen eigen verdragen mógen sluiten? I.S. 44 biedt nu in die richting geen kansen meer, maar onder het Rr. heeft men rustig op deze voet een verdrag gesloten (in 1857) met Atjeh, dat toen nog vreemde mogendheid was. Neen, de tekst van de

grondwet noch haar artikel 2 trekken hier grenzen. Het is eenvoudig aldus, dat de grondwetgever nooit, ook in 1922 niet, gedacht heeft aan een dusdanige emancipatie van Indië, dat de eenheid naar buiten zou worden aangetast.

Grw. 188, 191, 192 geven ten slotte duidelijk territoriaal te kennen, dat de verdediging van Indië mede taak is van de nederlandse krijgsmacht. **Grw. 61** daarentegen zegt m.i. over deze zaak niets. Het is een petitio principii om dit artikel, v.z.v. betreft de zeemacht, voor de staat geschreven te achten.

Grw. 125 volgt voor de wet een ander stelsel. De verbindendheid voor Indië moet er in zijn uitgedrukt. Het is geen wonder, dat dit vaak is nagelaten bij wetten zonder territoriale werking, zoals de wet op het nederlanderschap (waarvoor het dan ook niet nodig is) of wetten omtrent die nederlandse organen, die competentie voor Indië hebben. [1])

[1]) Afgesloten 9 Augustus 1944.

INHOUD DEEL I

Blz.

Inleiding 5

Afkortingen 10

HET LANDSSTAATSRECHT

I De administratie
- a Welke ambten zijn er? 11
- b Wie stelt de ambten der administratie in? 15
- c Hoe worden de ambten met ambtsdragers bezet? . . 17
- d De werkkring der ambten van de administratie . . 19
- e De rechtsbevoegdheid der ambten der administratie 20
- f Gezagsverhouding der ambten van de administratie 28
- g Grondgebied en personengebied 30

II De Justitie
- a Welke ambten zijn er? 31
- b Wie stelt de ambten der justitie in? 35
- c Bezetting der justituele ambten met ambtsdragers . 36
- d De werkkring van de ambten der Justitie 36
- e De rechtsbevoegdheid van de ambten der Justitie . 36
- f Gezagsverhouding der justitiële ambten 40
- g Grondgebied en personengebied 42

III Regering en Vertegenwoordiging
- a Welke ambten zijn er? 48
- b Wie stelt deze ambten in? 50
- c Bezetting dezer ambten 53
- d De werkkring van regering en vertegenwoordiging . 60
- e De rechtsbevoegdheid van regering en vertegenwoordiging 66
- f Gezagsverhouding dezer ambten 77
- g Grondgebied en personengebied 81

IV Het opperbewind
- a Welke ambten zijn er? 94
- b Wie stelt deze ambten in? 96
- c Bezetting dezer ambten 97
- d Werkkring dezer ambten 97
- e Rechtsbevoegdheid dezer ambten 97
- f Gezagsverhouding dezer ambten 103
- g Grondgebied en personengebied 106

II

HET STAATSRECHT DER ZELFREGERENDE GEMEENSCHAPPEN

LIJST VAN AFKORTINGEN

A.R.B. 1928-14.	Administratieve en rechterlijke beslissingen jaargang 1928 bladzijde 14.
B.t.g.	Buitengewesten.
B.w. 570.	Burgerlijk wetboek, artikel 570.
Contractenboek	Overeenkomsten met de zelfbesturen in de buitengewesten. Mededeelingen van de afdeling bestuurszaken der buitengewesten van het departement van binnenlands bestuur, serie A no. 3 (1929).
v. Dam	mr. L. G. van Dam, Arresten over Staatsrecht, tweede druk.
D.b.	Decentralisatiebesluit, S. 1905 - 137.
G.g.o.	Groepsgemeenschapsordonnantie. S. 1937—464.
Gr.w. (1848)	Grondwet, tekst van 1848.
G.w.	Gemeentewet 1851 (herziene tekst 1931).
H.R. 14.1.1930	Hoge Raad, arrest van 14 Januari 1930.
I.g.o.	Inlandse gemeenteordonnantie.
I.o.	Instellingsordonnantie.
I.R.	Inlands reglement.
I.S.	Indische staatsregeling.
I.W. 936	Indisch Weekblad voor het recht no. 936.
Keuchenius.	mr. L. W. C. Keuchenius, Handelingen der Regering en der Staten Generaal betreffende het Reglement op het beleid der Regering van Nederlands-Indië (1857).
L.	Luttenberg's chronologische verzameling.
L.B. 1936 - 205	Locale Belangen, jaargang 1936 bladzijde 205.
L.r.o.	Locale-radenordonnantie S. 1905 - 181.
M.C.	Model (lang politiek) contract 1938. Zie bijlagen Tweede Kamer 1938 - 1939 ond. 276 stuk 10.
N.J. 1933 - 102	Nederlandse Jurisprudentie, jaargang 1933 bladzijde 102 *).
N.S.	Nederlands staatsblad.
ov.	Overgangsbepaling.
P.i.o.	Instellingsordonnatie van een provincie.
P.o.	Provincie-ordonnantie S. 1924 - 78.
P.w.	Provinciale wet 1850.

R.g.o.	Regentschapsordonnantie S. 1924 79.
R.O.	Reglement op de rechterlijke organisatie.
R.r.	Regeringsreglement.
Rrgl. btg.	Rechtsreglement buitengewesten.
R.V.	Reglement op de burgerlijke rechtsvordering.
S.g.o.	Stadsgemeente-ordonnantie S. 1926 - 355.
S.g.o. btg.	Stadsgemeente-ordonnantie Buitengewesten. S. 1938 - 131.
S.v.	Reglement op de Strafvordering.
S.w.	Strafwetboek.
T. 136 - 300.	Indisch Tijdschrift voor het recht, deel 136 bladzijde 300.
v.V.	mr. C. van Vollenhoven, Het Adatrecht van Nederlands-Indië.
V.i.p.	mr. C. van Vollenhoven, Verordeningen Inlands Privaatrecht, derde druk.
V.w.o.	Vorstenlandse Waterschapsordonnantie, S. 1920 - 722.
W. 12700	Weekblad van het recht no. 12700 *).
Z.R.	Zelfbestuursregelen 1938. S. 1938 - 529.

*) Sedert 1 Januari 1936 hebben N.J. en W. dezelfde inhoud en zijn de gepubliceerde uitspraken doorlopend genummerd. Afkorting: 1937 no. 128.

I. SOORTEN, ONTSTAAN EN VERGAAN DER ZELFREGERENDE GEMEENSCHAPPEN

Stuk 1. Soorten en de hen beheersende wetgeving (= hun statuut).

1. Als algemene naam voor de gemeenschappen „met eigen overheidsgezag en eigen vermogen" (van Vollenhoven, Staatsrecht Overzee blz. 18), die als onderdelen van het Nederlands-Indisch staatsbestel in betrekkelijke zelfstandigheid een gedeelte van de overheidswerkzaamheid verzorgen wordt hier gekozen: **zelfregerende gemeenschappen** (ook: openbare lichamen). [1])

2. In hoofdstuk IV zal blijken, dat zij, naar de wettelijke begrenzing van hun werkkring, kunnen worden onderscheiden in twee groepen: **a.** gemeenschappen tot de verzorging van een bepaald omschreven soort van belangen (doelgemeenschappen) en **b.** gemeenschappen tot verzorging van het samenhangend geheel der belangen van mensengroepen; die mensengroepen als regel omlijnd door de gezamenlijke bewoning van een bepaald gebied.
Doelgemeenschap zijn in Nederlands-Indië alleen de **waterschappen.**
Het adatstaatsrecht kent alleen waterschappen (soebaks) op Bali. De wetgeving rept daarvan slechts zijdelings (S. 1891 - 97 S. 1922 - 812, S. 1906 - 431. Zie V.i.p.).
Overigens ontlenen waterschappen hun bestaan aan I.S. 186. Zij komen alleen voor in de Vorstenlanden op Java, S. 1920 - 722 (V.W.O.) berusten daarom eensdeels op I.S. 186 maar anderdeels op politiek contract (beneden punt 16). Op de V.W.O. berust dan weer het reglement voor elk waterschap afzonderlijk (V.W.O. 2).

3. Alle andere gemeenschappen behoren tot de in punt 2 onder b genoemde. Als algemene naam wordt voor hen hier gekozen: **zelfregerende gebiedsdelen.**

4. De zelfregerende gebiedsdelen zijn te onderscheiden naar hun oorsprong in twee groepen: **a.** Die, welke het Nederlands gezag in Indië aantrof, producten dus van de autochthone volksordening, beheerst door het adatstaatsrecht. Zij worden hier genoemd **inheemse zelfregerende gebiedsdelen. b.** Die, welke door het Nederlands gezag zijn geschapen. Zij heten, omdat aan hun ontstaan een lange periode voorafging van bewind louter door Landsambtsdragers, de **gedecentraliseerde** [2]) **zelfregerende gebiedsdelen.**

5. De inheemse zelfregerende gebiedsdelen vertonen zeer uiteenlopende typen, die gedeeltelijk nog slecht gekend zijn. Soms is het (of: is het

[1]) „Zelfstandige" onderdistricten (b.v. S. 1935 - 450), mockims (S. 1934 - 539) enz. hebben geen zelfregering, maar maken niet, zoals normaal is, deel uit van een district, oelèëbalangschap enz.
[2]) Van *decentralisatie* spreekt men als regel, indien overheidswerkzaamheid van de Landoverheid wordt afgewenteld op zelfregerende gemeenschappen. *Deconcentratie* heet dan die zelfde afwenteling van hogere op lagere ambtdragers van een zelfde gemeenschap.

tegenwoordig geworden) louter een verband van samenwoning: (de desa op Java en Bali, de gampong in Atjeh, een deel der marga's van Zuid Sumatra, de negorij op Ambon). Veelal echter wordt de gemeenschap mede bijeengehouden door verwantschapsbanden, wordt het gemeenschapsterritoir bewoond door een genealogische groep (stamgebieden of dorpen in Borneo en Midden-Celebes) of door een zeer uiteenlopend geconstrueerd verband van genealogische groepen (dorp-, hoeta- en streekgemeenschap-negeri, koeria - Batakland; de nagari in Minangkabau; een deel der dorpen-doesoen, tioeh- en streekgemeenschappen, - marga - in Zuid-Sumatra).
Men oriëntere zich nader bij B. ter Haar Bzn., Beginselen en stelsel van het adatrecht, 1939, 13 - 54.

6. Al de hier bedoelde gemeenschappen hebben gemeen, dat de samenhang der in hen levende personen zich veel verder uitstrekt dan b.v. bij Nederlandse gemeenten of in de Indische grote steden, die ook als samenwoningsverband plegen te worden getypeerd. Daar is typisch, dat de individuen (althans de gezinnen) zo zelfstandig mogelijk naast elkaar leven — aan het gemeenteverband op zichzelf ontlenen zij geen aanspraak op elkaars persoonlijke steun. De overheid behartigt er wel gemeenschappelijke belangen (w.o. primaire, zoals de veiligheid), maar zij beweegt zich daarbij als een van de gemeenschapsgenoten afgescheiden zelfstandige individualiteit tussen zelfstandige individuen (gezinnen), de zelfstandigheid van deze laatsten zo veel mogelijk ontziende. Gemeenschapssteun neemt er de vorm aan van steun door de overheid. De overheid stelt zichzelf de doeleinden, die zij heilzaam acht voor de gemeenschap en streeft die na als eigen, zelfgekozen doel, gelijk het individu dat doet voor zich. Struycken sprak gaarne van „gezagsgemeenschap"; inderdaad is het gemeenschappelijk gezag veel meer typerend dan de onderlinge band. En dat gezag heeft te midden van de individuen wel een uiterst belangrijke, maar toch zeer beperkte taak; ganse hoofdstukken van het individuele (gezins) leven vallen in beginsel buiten zijn zorg en bemoeienis, wel allereerst de betrekking van individu en wereldorde (vrijheid van religie).

7. In de besproken Indonesische gemeenschappen bestaan in de eerste plaats sterke onderlinge verplichtingen tussen de leden op bijna alle gebieden van het maatschappelijk leven; onderling en wederkerig hulpbetoon bij huisbouw, veldarbeid, feesttij, begrafenis en soms nog veel meer. Bovendien, de betrekking van individu en wereldorde is voor de gemeenschap gans niet onverschillig, omdat het veeleer de gemeenschap in haar geheel is, die deze betrekking draagt. Magisch schadelijke handelingen van de individuen schaden veelal tevens de gemeenschap; schending van de adat, d.i. de maatschappijorde zoals die (b.v. door de voorouders) is overgeleverd, is daarom gevaar voor de samenleving in veel dieper zin dan in de „moderne" gemeenschappen, in punt 6 getypeerd. In verreweg de meeste streken van Indië vindt de economische en tevens religieuse verbondenheid van de gemeenschap met haar territoir uitdrukking in een recht dier gemeenschap op dat territoir: het beschikkingsrecht. De functie van de overheid (de volkshoofden) is van één

gezichtspunt uit te bezien: bescherming van de adatvrede, d.i. tevens en vooral handhaving van de harmonie met de wereldorde. De volkshoofden zijn de middelaars tussen maatschappijorde en wereldorde en zij kunnen dit zijn, omdat men hun bijzondere magische kracht toeschrijft — soms als „besten" dus magisch krachtigsten, soms als behorende tot de oudste generatie van het verwantschapsverband, dus het naast aan de voorouders. Daarom spelen de volkshoofden een rol bij alle belangrijke gebeurlijkheden in het leven der individuen en hun verwantschapsgroeperingen: bij huwelijk en erfdeling, bij toebedeling en bewerking van de grond, bij rechtshandeling en rechtsgeschil. Het nastreven van enkel „nuttige" doeleinden speelt stellig een rol, doch veel geringer dan in de moderne gezagsgemeenschap en daarbij zijn het samenwerkende gemeenschapsleden, onder leiding hunner hoofden, die het werk verrichten en niet een van de individuen afgezonderde overheidsorganisatie.
Inheemse zelfregerende gemeenschappen, die aan bovenstaande typering in meerdere of mindere mate nog voldoen, worden hier genoemd: **genootschappen.**

8. Uit de aard der genootschappen volgt, dat zij niet groot kunnen zijn. Maar wel kan er tussen hen bestaan een losser of vaster gevoegde samenhang. In de eerste plaats kan het dorp in zijn gehuchten een differentiatie van het samenwoningsverband vertonen, die nog niet leidt tot differentiatie van de rechtsgemeenschap. Zo de middel-javase desa (mits niet ontstaan uit vereniging onder hoger aandrang van meerdere desa's); de gehuchtshoofden — zo die er zijn — zijn slechts handlangers van het desahoofd. In de tweede plaats kent men dorpen met eigen hoofdenbestel, doch samengevat in een streekgemeenschap met eigen hoger hoofd; de streekgemeenschap heeft het beschikkingsrecht, soms weliswaar met een ondergeschikt beschikkingsrecht der dorpen over bouwvelden en ladanggebieden (niet het oerbos). Zo in Zuid Sumatra de marga met doesoen of tioeh; in Batakland de negeri of koeria met de hoeta. I.R. 30, 31 Igo Java (1906) 6 [3], 13 [3], 17 Igo btg. 5 [2].
Ten slotte heeft men verbanden van zelfstandig staande gemeenschappen, zonder gemeenschappelijk territoir en onder eigen hoofden, gegrond op zuiver zakelijk nut of op herinnering van verwantschap. Dit zijn dan louter dorpenbonden. Zo in centraal Batakland.

9. Naast de genootschappen, van welker structuur de volkshoofden deel uitmaken, of zij nu een aparte stand vormen, dan wel slechts de eersten onder hun gelijken zijn, n.l. hun gelijken van vrije (meestal ook: mannelijke, grondbezittende) volwassenen, staat een ander type inheemse zelfregerende gebiedsdelen, waarin de regeerders buiten het genootschapsverband staan, in stand ver boven de gemeenschapsgenoten verheven zijn. Dikwijls staat rond die **vorst** nog een adelstand, eveneens buiten genootschapsverband. Dit type wordt hier genoemd (vorsten-) **rijken.**
Overgangen komen telkens voor: door langzame verschuiving in de maatschappelijke verhoudingen klimmen genootschapshoofden op tot vorstjes, zoals hier en daar in het noorden en oosten van de Menangkabause rechtskring (Raoe-Mapat-Toenggoel; de Kampar Kiri en

Boven Koeantanlandschappen) en zoals naast de simpele Karo-batakse oeroenghoofden de vorsten staan van Simeloengoen.
Doch evenzeer als bij deze boerse machthebbers is bij de aroe's en karaèng's van Zuid Celebes en zelfs bij de vorsten van Bali en Java de verwantschap met de „andere" wereld een duidelijk element van hun macht en daarom hun functie duidelijk die van middelaar en handhaver van de adatvrede — al staan de vorsten van Bali en Java ver buiten en boven de genootschappen binnen hun rijk.
Veel losser is weer het verband bij een andere groep, waarvoor bij uitstek de Maleise kustrijken (Sumatra's Oostkust, Borneo) typerend zijn. Zij zijn dan ook veelal ontstaan als kust- of riviermondvestiging ter beheersing van de handel en daarmede van een vaag bepaald gebied (ontbreken van duidelijke grenzen, vooral in de bovenlanden). Toch kunnen zelfs deze vorsten een zekere religieuse betekenis bereiken.
Bij weinigen was de verzwakking van de functies van het genootschapshoofd, en de zichtbare scheiding van overheid en gemeenschapsgenoten, opgewogen door iets van moderne overheidszorg (zorg voor de religie, soms irrigatiezorg op Bali en Java b.v.). Het rijk had te dienen voor de huishouding van den vorst: états patrimoines (van Vollenhoven, Staatsrecht Overzee 23) evenals in vroeg-middeleeuws Europa.

10. Bij een vereenvoudiging tot het uiterste (dit bij de punten 5 tot en met 9 vooral niet te vergeten!) kan men dus de inheemse zelfstandige gebiedsdelen uit sociologisch gezichtspunt onderscheiden in genootschappen en rijken. Deze onderscheiding, die een sociaal structuurverschil tot criterium neemt, is voor het staatsrecht belangrijk, omdat sedert een dertig jaar ernaar gestreefd is deze gebiedsdelen van Nederlands-Indië een aandeel te geven in de verzorging der moderne overheidstaak en de scheiding van overheid en onderdanen in de rijken deze groep voor die functie beter geschikt maakt dan de genootschappen. Moderne overheidszorg toch is niet denkbaar zonder een geschoolde en gedisciplineerde ambtenarij, een leiding die zulk een ambtenarij kan beheersen en die een geordend geldbeheer kan voeren (begrotingen, comptabiliteit). De rijken vertonen althans het begin (vooral op Bali en Java meer dan een begin) van zulk een afzonderlijk overheidsapparaat.

11. De onderscheiding van rijken en genootschappen vindt men min of meer terug in de (reeds oude) wetsterm „Indische vorsten en volken" (I.S. 21, 22, 34) en in de „vorsten en hoofden" van I.S. 42, 140 en 178. Men nam echter tot diep in de 19e eeuw het begrip vorst erg ruim, vooral als men de betiteling radja tegenkwam. Een rechtsonderscheid tussen vorsten en volken vindt men bovendien nergens gemaakt. De „hoofden" omvatten ook vorstenambtenaren of voormalige vorstenambtenaren naast genootschapshoofden: beide in I.S. 42, 118, 140, 178, enkel ambtenaren in I.S. 127.

12. Naar Nederlands-Indisch staatsrecht worden de inheemse zelfregerende gebiedsdelen eveneens onderscheiden in twee groepen: landschappen (ook genoemd zelfbesturende landschappen: zie Z.R. aanhef en art. 1) en Inlandse gemeenten. Het onderscheidingscriterum is

echter een geheel ander dan dat tussen rijken en genootschappen en de groeperingen vallen dan ook allerminst samen.
Bij beschouwingen over het t.o.v. de landschappen te volgen beleid, wordt het sociale structuurverschil tussen de landschappen onderling al te vaak uit het oog verloren. Ook in het staatsrecht moet zich dit weerspiegelen. Een Soerakartase balë-agoeng (volksraad in het klein) is in Karoland ondenkbaar.

13. **Landschappen** zijn die inheemse zelfregerende gebiedsdelen, wier statuut mede omvat een politiek contract met de Indische Regering (hetzij lang contract, hetzij korte verklaring).
In I.S. 34 worden als contractspartij genoemd „Indische vorsten en volken": door het contract verkrijgen hun gemeenschappen de status van landschap. Men mag de zaak niet omkeren en zeggen, dat uit I.S. 34 zou blijken, dat met „Indische vorsten en volken" steeds landschappen zijn bedoeld. Dat is niet het geval in I.S. 21 2 (beneden punt 30) en met de Inlandse vorsten van I.S. 178 kunnen geen landschapshoofden zijn bedoeld, omdat dit voorschrift t.a.v. landschappen niet van toepassing is. [1])
Landschapsgebied heet ook **indirect gebied**, als de rest van Nederlands-Indië **direct gebied.**

14. Het statuut der landschappen, als autochthone gemeenschappen, wordt uiteraard allereerst beheerst door het adatstaatsrecht.

15. Door hun inlijving bij het koninkrijk der Nederlanden zijn zij tevens ingelijfd bij de volkenrechtsgemeenschap [2]) en gelden daarom voor hen uit dat enkele feit — onder volkenrechtelijke verantwoordelijkheid der Nederlandse Regering — de algemeen verbindende regels van het volkenrecht (b.v. zeeroofverbod).
Geenszins echter het conventionele volkenrecht, d.i. dat, hetwelk berust op overeenkomst: verdragen. De bevoegdheid van regeringen om verdragen aan te gaan is onderhevig aan de beperkingen, die het nationale recht van elke staat stelt. Zie b.v. S. 1933 - 261 art. 26. Terecht bevatten den ook Z.R. 9 1 en de moderne lange contracten hieromtrent een voorziening.

16. De **lange politieke contracten** zijn overeenkomsten tot competentie-afbakening tussen Land en landschap (zie de aanhef dier contracten en M.C. 1 2 enz.). Met name bezit het Land in het landschap geen meerder gezag, dan uit het contract voortvloeit. De lange contracten bedingen vooreerst ten behoeve van het Land zeggenschap in de inrichting en vervulling der landschapsambten. Zij beperken binnen het grondgebied van het landschap zijn gezag tot een bepaald personengebied. De personenkring der landschapsonderhorigen staat onder het gezag der landschapsoverheden, tenzij zij krachtens het contract voor bepaalde onderwerpen (M.C. 9 2 en bijlage IV) of in bepaalde gevallen (M.C. 12 3) onder het gezag der Landsoverheden zijn gebracht. Alle andere personen, op dat gebied verblijvend, staan als Landsonderhorigen onder

[1]) Bij I.S. 42 en 140 kan men zich gevallen denken dat zij op landschapshoofden van toepassing zijn.
[2]) Zie b.v. bij Versfelt, The Miangas Arbitration, blz. 117.

het gezag der Landsoverheden, tenzij zij krachtens het contract voor bepaalde onderwerpen (M.C. 7 [3] en bijlage III) of in bepaalde gevallen (M.C. 12 [2]) onder het gezag der landschapsoverheden zijn gebracht. Wie landsonderhorigen zijn is in de contracten gedefinieerd (M.C. 7 [3]); alle andere personen, binnen het landschapsgrondgebied zich bevindend, zijn landschapsonderhorigen (M.C. 7 [4]).
Door die onttrekking van personen en onderwerpen breidt het politiek contract de gezagsfeer van het Land uit binnen het grondgebied van het landschap. Binnen die **„gouvernementsfeer"** is het Land even volledig meester als in het direct gebied. De overblijvende **„landschapssfeer"** wordt beheerst door het adatrecht; de medezeggenschap van de Landsoverheden in die sfeer is door het politiek contract bepaald.
Krachtens de lange contracten van 1938 en later worden de onderwerpen ten aanzien waarvan ook de landschapsonderhorigen onder het gezag staan der Landsoverheden door den Gouverneur-Generaal bepaald (M.C. 9 [2] en [3]). In de oudere contracten waren zij uitputtend opgesomd en dus alleen met beiderzijds goedvinden uit te breiden. De regering echter meende soms zich bevoegdheden te mogen toekennen, niet met name in de contracten genoemd, die zij afleidde uit de in alle contracten erkende Nederlandse **opperheerschappij.** De inhoud van dat begrip kon men dan echter niet preciseren; beroep op opperheerschappij kwam practisch neer op een beroep op het algemeen belang en dus op verbreking van de tweezijdigheid van het contract. Dit is onverenigbaar met het rechtskarakter der politieke contracten als een samenstel van gepreciseerde bedingen. Daarom was deze leer onjuist. Erkenning van opperheerschappij heeft volkenrechtelijke betekenis, (intrede in volkenrechtsgemeenschap; delen als deel van het koninkrijk in de algemene volkenrechtelijke status van Nederland b.v. staat van oorlog) maar zegt niets over intern staatsrecht.
Nu de taakverdeling tussen Land en landschap haar contractueel en daarmede star karakter heeft verloren (zie nader punt 210), heeft de leer der opperheerschappij te dien aanzien geen zin meer. Het beroep erop in M.C. 9 [3] is geheel overbodig.
17. **De korte verklaring** stelt, in de plaats van de limitatieve opsomming der bevoegdheden van het gouvernement in de lange contracten, in artikel 3 een algemene belofte tot nakoming der door het gouvernement voor het landschap te geven regelingen en zelfs bevelen. De contractuele verhouding is dus vervangen door een van ondergeschiktheid, waarbij de Landsoverheid eenzijdig het statuut van het landschap kan wijzigen. Steunend op de aldus bij de korte verklaring gegeven bevoegdheid heeft de Gouverneur-Generaal bij besluit de verhouding tussen land en landschap geregeld op overeenkomstige wijze als in de lange politieke contracten: de **zelfbestuursregelen** (nu: S. 1938 - 529).
18. De politieke contracten worden aan de Staten Generaal en aan de Volksraad overgelegd (I.S. 34) en door de eerste in de bijlagen der handelingen gepubliceerd.
Een verzameling vindt men in het contractenboek, dat echter sedert de toepassing van het model contract - 1938 bepaald verouderd is.

Voor het eerst in de geschiedenis zijn op de basis van het model contract 1938 gesloten contracten gepubliceerd in het staatsblad S. 1939 - 146.

19. De algemene verordeningen werken alleen in de gouvernementssfeer. Dit wordt uitgesproken — voor landschappen overbodig — in I.S. 21 ². Zelfs in de landschappen onder korte verklaring werken de algemene verordeningen slechts nadat ze (eenzijdig) uitdrukkelijk zijn toepasselijk verklaard; liefst in de Z.R. maar nodig is dat te hunnen aanzien niet. (Z.R. 9 ² en ³).

20. De geldigheid van politieke contracten hangt niet af van vormvereisten of afkondiging. Wilsovereenstemming tussen Gouverneur-Generaal (I.S. 34) en landschapsregering („het Zelfbestuur"; Z.R. 1) is voldoende.

Daarom kon, bij het maken van gouvernementsregelingen voor landschappen met lange contracten, worden volstaan met vermelding der bereikte overeenstemming in de considerans. B.v. S. 1920 - 722 (V.W.O.)

Zie ook bijblad 11627 (vereniging en vergadering).

De leer van het politiek contract is niet verder behandeld dan nodig was, om het statuut der landschappen te kunnen uiteenzetten.

21. Inlandse gemeenten zijn dan al die inheemse zelfregerende gebiedsdelen, die niet zijn landschappen. De Regering heeft hen eens omschreven als alle „territoriale Inlandse rechtsgemeenschappen" [1]).

Hun personengebied wordt meestal geacht tot Inlanders beperkt te zijn. Zie echter de bij de Igo btg. ingetrokken bepalingen in S. 1931 - 138 art. 6 ¹ onder b en S. 1923 - 471 art. 7 ¹ onder b (welke situatie door die intrekking geenszins onwettig is geworden, immers blijft berusten op adatrecht). Inlanders bovendien niet altijd (hogere prijaji op Java).

22. In punt 12 is al gezegd, dat men geenszins landschappen gelijk mag stellen met rijken en Inlandse gemeenten met genootschappen. Zo zijn b.v. de landschappen van het Karoland verbanden van genootschappen (oeroengs) en het zelfde geldt voor een aantal landschappen in het gewest Timor. Omgekeerd is het rijk Goa een aantal jaren na zijn inlijving hersteld als een éénheid die, behorende tot het direct gebied, een Inlandse gemeente was. Ook de oeléëbalangschappen van Groot Atjeh, als zelfregerende gebiedsdelen erkend [2]), zijn Inlandse gemeenten.

23. De Inlandse gemeenten worden beheerst door het adatrecht, tenzij dit recht is vervangen door gouvernementsregeling.

In I.S. 128 worden zij erkend en binnen het kader van het Nederlands-Indisch Staatsrecht gehandhaafd (lid 3: gelaten) als gemeenschappen met eigen overheden (lid 1) en eigen gezag (lid 3). Geen onderdeel van hun adatstaatsrecht wordt daar echter tegen verdringing gewaarborgd.

24. I.S. 128 ③ geeft aan welke verordeningen bevoegd zijn uit eigen initiatief het statuut der Inlandse gemeenten nader te regelen. Weliswaar spreekt lid 3 in dit verband alleen van het eigen gezag der Inlandse gemeenten, maar de practijk heeft altijd aangenomen, dat het zelfde geldt voor de inrichting en bezetting der gemeentelijke ambten.

1) V. 1931/1932 ond. 58 stuk 5. Ook Indisch Verslag 1931 blz. 499.

2) Indisch Verslag 1931 blz. 499. V. 1936/1937 Handelingen 1100.

De bevoegde regelaars zijn dan de volgende.
a. De Gouverneur-Generaal. — Dit zou kunnen beduiden zowel de ordonnantie als de regeringsverordening, doch men neemt van dit uit 1854 stammend voorschrift aan, dat alleen de ordonnantie is bedoeld.
b. Het gewestelijk gezag. — In 1854 kon dit slechts betekenen het hoofd van gewestelijk bestuur en men vindt hier dan een voorbeeld van een bestuurshoofdverordening, die geen keur (I.S. 129) is. Toen na 1905 gewestelijke locale ressorten ontstonden (beneden punt 36) heeft men hun verordeningen nimmer onder dit voorschrift gerekend. Het zelfde moet dan gelden van de provinciale verordeningen (beneden punt 37).
Sedert 1 Juli 1938 zijn de toenmaals 17 gewesten in de buitengewesten tot drie gouvernementen samengevat (S. 1936 - 68 jo 1938 - 264). De oude gewesten bleven als residenties voortbestaan (S. 1938 - 352) en de residenten wilde men z.v.m. hun oude bevoegdheden doen behouden (S. 1938 - 464, 370, 372, 373). T.a.v. I.S. 128 [3] is dit verwezenlijkt door de invoeging „van den resident". Niet bedacht schijnt, dat deze invoeging ook werkt voor Java.
c. De besturen der bij ordonnantie aangewezen zelfstandige gemeenschappen. — Deze passage is ingevoegd in 1922, in verband met de bedoeling om de regentschappen (I.S. 121 beneden punt 37) bemoeienis met de desa te geven. Het voorschrift is echter onduidelijk. „Zelfstandige gemeenschappen" is wel een term, die in I.S. 121 gebruikt wordt voor de door dat artikel beheerste openbare lichamen, maar kennelijk niet als specifieke benaming (vergelijk Rgo 56 [2] en S. 1926 - 28 art. 1). Betekent hij dan: alle openbare lichamen? Wat betekent voorts „bij ordonnantie aangewezen"? Vermoedelijk niet „bij ordonnantie ingesteld" (Zie echter de gelijkenis met I.S. 121 lid 1) maar veeleer: bij ordonnantie tot regeling van het Inlands gemeentewezen aangewezen [1]).
25. Aanvankelijk heeft de ordonnantie zich bepaald tot de regeling van de verkiezing der desahoofden op Java (S. 1907 - 121). Omstreeks 1890 gaven de residenten (toenmaals hoofden van gewestelijk bestuur) op Java regels voor de inrichting der desabesturen, de grootte hunner ambtsvelden en tot beperking der desapolitiediensten. In de buitengewesten regelden een aantal gewestelijke bestuurshoofden de verkiezing der gemeentehoofden. Bij S. 1906 - 83 verscheen als eerste de I.g.o. - Java, later I.g.o.'s voor verschillende andere gewesten, die dan weder òf het hoofd van gewestelijk bestuur òf (java sedert P.i.o.) de regentschapsraad tot aanvullende regeling oproepen. Deze gewestelijke I.g.o.'s zijn thans samengevat in de I.g.o. btg. S. 1938 - 490, die de resident met aanvullende regeling belast.
26. Kan er in de wetsterm „Inlandse gemeente" een beperking schuilen in dier voege, dat niet alle inheemse zelfregerende gemeenschappen in

[1]) Aldus ook de Regering in V. 1937/1938 ond. 22 stuk 5. Intussen is dit nooit geschied. Wel zijn bij ordonnantie de regentschapsraden geroepen tot regeling van bepaalde punten (Igo Java 2, 3, 5, 12, 16, 18) maar niet zijn zij als regelaars met eigen initiatief aangewezen. Regelingsopdrachten (zogenaamd in delegatie) mogen echter aan elk ambt gegeven worden.

direct gebied daaronder begrepen zouden zijn? Indien dit zo ware, moet men dan van de buiten de term Inlandse gemeente vallende lichamen aannemen, dat zij rechtens niet meer bestaan als openbaar lichaam?

a. Sluit „Inlandse" gemeente gemeenschappen van Vreemde Oosterlingen uit? Het is niet helemaal zeker, in verband met art. 2 2 van S. 1907 - 205 Zij komen wellicht voor in de Westerafdeling van Borneo en Riau (v.V. II 20, 21 tegenover 422).

b. De oude opvatting, dat men bij gemeenten alleen aan dorpen zou hebben te denken, is verlaten; zie de regeringsdefinitie in punt 21 en de erkenning als Inlandse gemeente der marga in Zuid Sumatra (b.v. Igo Benkoelen; S. 1931 - 6) of het stamgebied, pakasaän in de Minahasa (Igo Minahasa; S. 1931 - 138). Uit de voorbeelden blijkt tevens, dat er geen bezwaar is, een hiërarchie van Inlandse gemeenten over een zelfde territoir aan te nemen, zoals het adatrecht in de streekgemeenschappen kent (marga boven doesoen in Zd. Sumatra; pakasaän boven negorij in Minahasa; Oelèëbalangschap boven gampong in Atjeh enz.). Zie Igo btg. 5 2 en ook S. 1931 - 507 (Hogere Inlandse Verbanden - ordonnantie Buitengewesten) art. 7. Waarom spreekt de wetgeving nu soms van Inlandse rechtsgemeenschappen? S. 1923 - 509, S. 1925 - 353, S. 1931 - 507.

c. Dat Inlandse gemeenten een afgebakend grondgebied zouden moeten hebben, bleek uit de wet niet vóór 1918, sindsdien slechts terloops en ondoordacht (invoeging I.S. 128 lid 6), maar wordt in de regeringsdefinitie (punt 21) aangenomen. Het woord gemeente sluit dat niet noodzakelijk in (kerkelijke gemeente = gemeenschap; de Chinese gemeente). De meeste genealogisch gebouwde inheemse gemeenschappen hebben toch ook een eigen grondgebied. Een uitzondering maken of althans maakten de Gajose clangedeelten terwijl b.v. sommige Dajakse zwerfstammen hun zwerfgebied hebben op territoir van gevestigde stammen. S. 1857 - 5 erkende „dajakse stammen" (art. 3 en 8) zonder van gebied te reppen.

d. De soebaks, waterschappen, op Bali (boven punt 2) kan men bezwaarlijk onder de Inlandse gemeenten rekenen.

27. De vraag (punt 26 aanhef) of nu gemeenschappen, die geen Inlandse gemeenten zijn, wel een wettig bestaan hebben als openbaar lichaam, kan niet voor het gehele directe gebied op dezelfde wijs beantwoord worden.

Zij moet aldus gesteld worden: is het voor het wettig bestaan van een openbaar lichaam in het Nederlands-Indisch staatsrecht nodig, dat de staatsregeling het noemt? En dan moet de beantwoording anders geschieden voor direct gebied met zelfbestuur dan voor direct bestuurd gebied.

De hier uitgesproken onderscheiding van het direct gebied in twee soorten is ook in ander opzicht van belang en zal in de punten 28 tot 31 worden toegelicht.

28. Na 1816 werd het bewind over Java al spoedig zo intensief, dat zich gemakkelijk de voorstelling kon vestigen, dat geen brok adatrecht was blijven gelden, of het was uitdrukkelijk van regeringswege erkend.

Hetzelfde kan gezegd worden voor enkele streken van de buitengewesten: Ambon en de Oeliasers, Banda, Bangka, en in veel mindere mate de Minahasa en het direct gebied rond Makasar.
De gedachte, dat gehandhaafd adatrecht in de Nederlands-Indische wetgeving was ingezet, werd voor Ambon door van der Capellen uitdrukkelijk uitgesproken (S. 1824 - 19a; V.i.p. 8). Zo goed als men moet aanvaarden, dat in zulke streken inderdaad geen ander hoofdengezag werd erkend, geen andere rechtspraak en geen andere belastingen dan de regeringsregelingen gedoogden, zo goed moet men aannemen, dat ook geen andere rechtsgemeenschappen als openbaar lichaam erkend worden, dan waarvan uit die regelingen blijkt.
Wat bij de stuksgewijze wetgeving van de eerste helft der 19de eeuw slechts blijkbare grondgedachte was, en slechts voor enkele gebieden — vooral Java en Ambon — volle werkelijkheid, werd met het regeringsreglement van 1854 en de codificatie van 1848 tot wettelijk stelsel: geen adatstaatsrecht, tenzij de wet daarop verwijst: I.S. 46, 118, 126, 127, 128, 131, 134 ², 178. Daarom b.v. geen eigenlijk gezegde desabelastingen (I.S. 47 en daarbij Keuchenius II, 26) of desarechtspraak (Rr. 74 R.O. 1 en 2 ¹; I.R. 25, 26).
29. De gouverneur-generaal van den Bosch had bezwaren tegen de algemene doorvoering van intensief bewind; tegenover het Javasysteem stelde hij vooral voor Sumatra het beginsel: adatstaatsrecht regel, gezagsoefening vanwege de centrale regering uitzondering daarop. Zijn formule was: de bevolking te laten in het genot harer „politieke en huishoudelijke rechten". Van 1833 af valt er dus buiten de landschappen tweeërlei direct gebied te onderscheiden. Bij het maken van de wet van 1854 heeft de regering zich dit onderscheid op het laatste nippertje herinnerd, en ter erkenning daarvan achtereenvolgens in de wet gebracht eerst de aanvangswoorden van I.S. 130 en vervolgens I.S. 21 ². Het genot der politieke en huishoudelijke rechten heet dus nu „recht van zelfbestuur" en de regering van 1854 heeft het dadelijk verward of althans nodeloos vermengd met de gelding van het adatrecht in de landschappen.
30. I.S. 21 ² spreekt van „zelfbestuur" terecht als van een **rechtstoestand,** waarin „Inlandse vorsten en volken" (boven punt 13) kunnen verkeren [1]). Die rechtstoestand is dan dus deze, dat het adatrecht er geldt uit eigen hoofde en dat het recht der Nederlands-Indische regering (gouvernementsrecht) er niet geldt, zover het er niet uitdrukkelijk is ingevoerd.
Voor landschappen spreekt dat allemaal vanzelf en erkend is dan ook, dat voor hen niets veranderen zou, indien I.S. 21 ² werd ingetrokken. Doch voor direct gebied spreekt het niet vanzelf, sinds de wet als geheel nu eenmaal in zijn opbouw het andere stelsel huldigt (punt28). Daarvoor achtte de regering van 1854 terecht een bijzondere bepaling nodig. Zo valt dus het direct gebied in twee delen uiteen, **direct gebied met zelfbestuur** en **direct bestuurd gebied.**

1) Het in zwang gekomen substantief „zelfbestuur" voor landschap zal men in de I.S. vergeefs zoeken.

Naarmate geleidelijk de daadwerkelijke verzorging van de landstaak ook in het direct gebied met zelfbestuur door de landsdiensten werd ter hand genomen en dus de daarop betrekkelijke landswetgeving werd uitgevoerd en gehandhaafd, kromp het zelfbestuur in. Uiteraard betreft het zelfbestuur ook alleen maar de personenkring, die naar adatrecht leeft en bestaat dus binnen direct gebied met zelfbestuur een overeenkomstig personele scheiding als die naar onderhorigheid in de landschappen. Men doet dus evenals bij de landschappen juister van „sfeer" te spreken dan van „gebied".
De moeilijkheid is, dat de Indische Staatsregeling niet bepaalt, wie de grens van de zelfbestuurssfeer en die van direct bestuur bepaalt. In de practijk volgde niet altijd uitdrukkelijke verbindend verklaring van gouvernementsrecht, door wie dan ook, doch feitelijke toepassing en handhaving.

31. De intensivering van de landszorg is in deze streken inderdaad niet uitgebleven. Practisch onderscheiden zij zich thans vooral door het ontbreken in de zelfbestuurssfeer van gouvernementsrechtspraak: **gebied met inheemse rechtspraak.** Maar soms is ook dat te loor gegaan: Minangkabau, Lampongs, Zuid Borneo.
Gedurende lange jaren heeft men daarna I.S. 21 [2] uitgelegd, als betrof het alleen landschappen.
De ordonnantie in S. 1932 - 80 regelt de inheemse rechtspraak. Haar personengebied is omschreven in art. 1 zoals het luidt sinds S. 1936 - 181 (de Inlandse bevolking) en art. 5 (groepen Inlanders, die aan de rechtsmacht van den inheemsen rechter kunnen worden onttrokken). Bovendien omschrijven de artikelen 4, 7 en 8 gevallen waarin justiciabelen van de inheemse rechtspraak nochtans terecht staan voor den gouvernementsrechter. Daarnaast preciseert art. 3 het op deze personenkring toepasselijke recht.
Er is nog altijd reden om het direct gebied met zelfbestuur te onderscheiden van de sfeer der inheemse rechtspraak. Deels ter bevestiging van de wettigheid van adatrechtsinstituten, die de wet niet kent (vooral belangrijk voor de soebaks op Bali, vóórdat Bali weer landschapsgebied werd). Deels ter verklaring van opzettelijk buiten toepassing houden van gouvernementsrecht, zoals b.v. de agrarische bepalingen ter Sumatra's Westkust ook na invoering van gouvernementsrechtspraak nog zeer lang niet zijn toegepast.

32. Het is nu duidelijk, waarom de in punt 27 geopperde vraag verschillend moet worden beantwoord, binnen **direct gebied,** voor direct gebied met zelfbestuur en voor direct bestuurd gebied.
Binnen het eerste geldt de regel: heerschappij van adatrecht, tenzij bepaaldelijk opzijgezet. Binnen het tweede: heerschappij van het gouvernementsrecht, tenzij dit op adatrecht verwijst. In direct gebied met zelfbestuur is dus iedere inheemse zelfregerende gemeenschap wettig, die niet uitdrukkelijk is afgeschaft. Dit redt (redde) b.v. de soebak op Bali en de zwerfstam op Borneo. In direct bestuurd gebied vond alleen de Inlandse gemeente wettelijke erkenning. Toen men daaronder alleen nog maar geneigd was dorpen te verstaan, was de positie van het Ka-

raëngschap (gaoekangstichting) in Zuid Celebes en van het adatdistrict (pakasaän) in de Minahasa onzeker, omdat men die streken placht te rekenen tot het direct bestuurd gebied. Voor de eerste heeft men toen wel de ontwijkende naam adatgemeenschap ingevoerd. Thans tellen beide zonder twijfel onder de Inlandse gemeenten, als gedefinieerd in punt 21.
Langs deze weg vindt men ook de verklaring van het gouvernementslandschap. Zie beneden punt 54.

33. Binnen landschappen kunnen uiteraard weer kleinere inheemse zelfregerende gemeenschappen voorkomen. In de Z.R. - 1927 (S. 1927 - 190) werd in een bij S. 1930 - 25 ingevoegd artikel 5a daarmede rekening gehouden. In de Z.R. - 1938 is zulk een voorschrift niet meer opgenomen, omdat er geen reden was om van landswege ter zake regels te stellen. Zie Z.R. 3 [1].
Adatrecht en landschapsverordening beheersen deze gemeenschappen. Te denken valt aan dorpen, gelijk de balise desa, aan streekgemeenschappen als de Karobatakse oeroeng en aan onderrijkjes, als Padang of Bedagai onder Deli.

34. De gedecentraliseerde zelfregerende gebiedsdelen (punt 4) zijn weder in twee soorten te onderscheiden, omdat zij beheerst worden door tweeërlei uiteenlopende wetgeving, n.l. òf de decentralisatiewet van 1903 (S. 1903 - 329) òf de bestuurshervormingswet van 1922 (S. 1922 - 216).

35. De decentralisatiewet van 1903 bestond in hoofdzaak uit de huidige artt. 123 t/m 125 I.S. De wet beoogde niet meer dan de instelling van zelfregerende gebiedsdelen **mogelijk** te maken. Zij bevat daarom zeer weinig **bindende** voorschriften (I.S. 124 [1] toezicht Rekenkamer I.S. 124 [2] er moet een raad zijn I.S. 124 [3] bekrachtiging leningen I.S. 125 [1] petitierecht). Bedoeling was, met een bescheiden proef te beginnen, doch meteen in de wet ruimte te laten tot iedere ontwikkeling in elke richting. De Kroon gaf bij S. 1905 - 137 enkele hoofdlijnen: decentralisatiebesluit (D.b. 26, Lro 1 [1]); de uitgewerkte regeling volgde in S. 1905 - 181 locale-radenordonnantie (Lro 1 [2]). Ten slotte behelst ook iedere instellingsordonnantie (I.S. 123 [2]) nog regels die het statuut dezer lichamen bepalen, waarbij soms wordt afgeweken van de Lro (b.v. I.o. Ogan Ilir; S. 1918 - 350 art. 7).
Tengevolge van I.S. ov. II heeft Db. thans rang van ordonnantie, met uitzondering van Db. 20 [4] (zie I.S. 117).

36. De lichamen, die door deze decentralisatiewetgeving worden beheerst, heten **locale ressorten** (Lro 2 [1] jo. 3).
De wetgeving onderscheidt dan nader **gewestelijke** en **plaatselijke ressorten** (Db 2 [1] Lro 2 [1]). Gewestelijke ressorten hebben op Java en Madoera bestaan, maar zijn tengevolge van de instelling van provincies en regentschappen (beneden, punt 37) opgeheven. Het verschil in statuut tussen gewestelijke en plaatselijke ressorten blijft daarom onbehandeld. Binnen de plaatselijke ressorten worden weder onderscheiden de **gemeenten** (Db 2 [2], Lro 4); de andere groep plaatselijke ressorten heeft geen wettelijke eigen naam.

Verschil in statuut tussen locale gemeenten en de andere plaatselijke ressorten komt telkens voor (Db 3 [3] en [4] Lro 6 [3], 25a - 25g, 25h - 25n, 30, 33, 39 [4], 43a, 69 [3], 71).

37. De bestuurshervormingswet van 1922 bestond in hoofdzaak uit de huidige artt. 119 t/m 122 I.S. Daarvan heeft I.S. 120 geen betrekking op zelfregerende gebiedsdelen, terwijl I.S. 122 niet anders doet, dan op provincies (I.S. 119) en daarbinnen te scheppen zelfregerende gebiedsdelen (I.S. 121) **facultatief** van toepassing maken de toch al meest facultatieve regels van de decentralisatiewet. Ten onrechte heeft de minister beweerd, dat I.S. 122 verband lei tussen die twee groepen van openbare lichamen zelf.

Een wettelijke naam heeft de groep lichamen, die door de bestuurshervormingswet beheerst worden, niet gekregen. Men zou ze (naast de locale) provinciale ressorten kunnen noemen.

I.S. 119 maakt mogelijk de instelling van provincies, die verder beheerst worden door de provincie-ordonnantie (S. 1924 - 78 art. 1) en hun instellingsordonnantie. Ten onrechte doet I.S. 119 [1] of een provincie een gewest ware. Een gewest is geen zelfregerend gebiedsdeel doch slechts de ambtskring van een landsbestuursambtenaar (n.l. het hoofd van gewestelijk bestuur, I.S. 120). Provincie en gewest delen slechts hetzelfde grondgebied, terwijl aan het hoofd van gewestelijk bestuur naast dit zijn landsambt ook nog een ambt in de provincie is toebedeeld (I.S. 119 [4]); vandaar de verwarring.

Provincies bestaan tot dusverre alleen in het direct gebied op Java en Madoera.

I.S. 121 maakt mogelijk de instelling van zelfregerende gebiedsdelen binnen provincies. Een wettelijke naam heeft deze groep lichamen niet. Men zou ze provinciale gemeenten kunnen noemen. Tot dusverre zijn er twee soorten, die tesamen het ganse gebied der provincies vullen. Eerstens de regentschappen, wier statuut verder is uitgewerkt in de regentschapsordonnantie (S. 1924 - 79 art. 1; let op art. 3 [2]) en hun instellingsordonnanties. Ten tweede de stadsgemeenten; statuut in S. 1926 - 365, stadsgemeente ordonnantie (art. 1), hun instellingsordonnanties en bovendien de instellingsordonnanties der verdwenen locale gemeenten. Dit laatste komt, doordat dusverre alleen stadsgemeenten zijn gevormd, door aan bestaande locale gemeenten het statuut der stadsgemeente te geven (Sgo. 152 [1]).

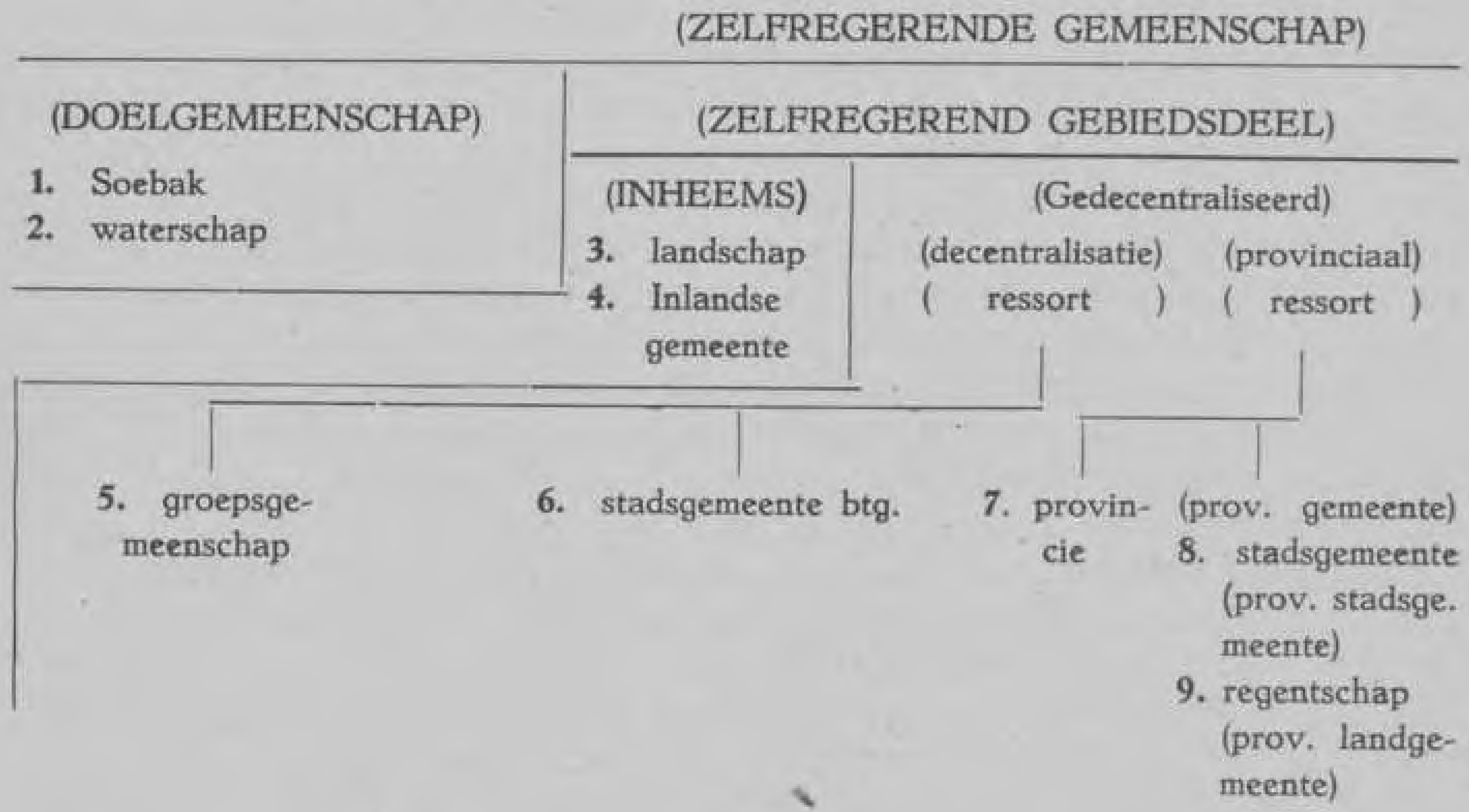
Voor provincies en hun onderdelen samen geldt nog de a.m.v.b. in S. 1926 - 28; toenmaals nodig voor een aantal punten, die niet bij ordonnantie geregeld konden worden, thans met rang van ordonnantie (I.S. ov. II) behoudens artt. 2, 3 en 4 (zie I.S. 117).

38. De wet laat in het duister of voor het gebied van een gewest naar keuze een provincie of een gewestelijk locaal ressort kan worden ingesteld. Bedoeld was, dit laatste te staken. (De Regering neemt ten onrechte aan, dat I.S. 120 alleen spreekt over gewesten, waar de landsbestuursdienst hervormd is (zgn. administratieve bestuurshervorming), en leest dan uit I.S. 120, dat men voor die gewesten alleen de keus heeft

tussen òf alleen landsbestuur òf adviserende raad (I.S. 120 [2]) òf provincie.
De wet laat verder in het duister of plaatselijke locale ressorten kunnen bestaan binnen een provincie. De bedoeling is het niet, maar omdat men met de Sgo te laat kwam (instelling provincie West-Java 1.1.1926; inwerkingtreding Sgo op 1.10.1926) heeft men in West-Java tijdelijk locale gemeenten binnen provinciaal verband gekend (Db 18 [2] Lro 7 [1], 43a, 51 [4] geven daarvoor enkele onvoldoende regels).
39. Voor de gebieden der drie gewesten buiten Java laat zich voor afzienbare tijd geen provinciale organisatie verwachten. Dit belet ingevolge I.S. 121 [1] tevens om de kleinere zelfregerende gebiedsdelen op de voet van de bestuurshervormingswet in te richten. Met de werking der in de buitengewesten voorkomende locale ressorten ten plattelande was men i.h.a. niet tevreden. Op het program der staatkunde komt nu voor de organisatie van grotere gebieden, z.v.m. homogene volksgroepen omvattend, met openbare lichamen wier werkkring en bevoegdheid ongeveer op één lijn zal staan met de javase provincie plus het javase regentschap. Binnen die „groepsgemeenschappen" zullen gemeenten bestaan. Ondanks het feit nu, dat deze lichamen hun wettelijke basis moeten vinden in de decentralisatiewet, is het mogelijk gebleken hun een statuut te geven, dat als twee druppelen water gelijkt op dat der provinciale ressorten. Het bijzondere karakter der decentralisatiewet als mogelijkhedenwet (punt 35) liet dit toe. Zelfs heeft men voor de gemeenten een nieuw statuut ontworpen, waarin zij evenals de provinciale als stadsgemeenten worden aangeduid. Zie de groepsgemeenschapsordonnantie S. 1937 - 464 en de Stadsgemeenteordonnantie - Buitengewesten S. 1938 - 131.
De oude locale ressorten zijn voorbestemd te verdwijnen. Binnen de groepsgemeenschappen worden de plattelandsressorten opgeheven en de gemeenten òf opgeheven (Sawah Loento) òf geconverteerd in stadsgemeenten. Dit laatste is thans ook reeds geschied met enkele (nog) buiten groepsgemeenschappen gelegen gemeenten. Onzeker is slechts het lot van de drie in landschapsgebied gelegen gemeenten Bindjai, Tandjong Balai en Tebing Tinggi, terwijl het in landschapsgebied gelegen plattelandsressort „Cultuurgebied van Sumatra's Oostkust" wel zal blijven voortbestaan met veranderd statuut. Binnen afzienbare tijd zal dus de oude lagere decentralisatiewetgeving (Db. Lro) hebben uitgewerkt. Zij wordt daarom in dit geschrift niet meer systematisch behandeld.
De naam locale ressorten stamt niet uit de wet, maar uit Lro. Zijn nu de groepsgemeenschappen en de stadsgemeenten btg. begrepen onder locale ressorten als die term in de wetgeving wordt gebezigd? S. 1938 - 592 antwoordt i.h.a. bevestigend. Maar S. 1938 - 238 gaat er toch van uit, dat zij zelf geen locale ressorten zijn; vergelijk nl. art. 3 A met art. 4 A.

40. SCHEMA

(de niet officiële namen tussen haakjes)



Stuk 2. Ontstaan en vergaan.

41. I.S. 119^{1} spreekt van de „indeling" van het grondgebied van Indië in provincies; door indeling (d.i. grondgebiedsomschrijving) ontstaat echter nog geen openbaar lichaam. Elders spreekt de wet van „aanwijzing" van „gebieden" als zelfstandige gemeenschap (I.S. 121) of voor het toekennen van eigen geldmiddelen (I.S. 123). Dit is evenzeer beeldspraak. In Db. 18 spreekt de wet van opheffing van raden, waar opheffing van locale ressorten is bedoeld. Juist zijn I.S. 128^{6} en 186^{2}. Vaag daarentegen I.S. 128^{4} („invoering" van wat?).
Naast „oprichting" in I.S. 186^{2} staat wederom de term „instellen" (P.o. 3; weer anders Rgo 3^{3} en ontbrekend in Sgo), maar de instelling van openbare lichamen en van raden wordt door-eengehaald (Lro 3 en diverse soorten I.o.). Zie ten slotte Sgo btg 2^{1}, dat hulpeloos twee definities aaneenrijgt.
De terminologie der wet is dus onstandvastig en onbevredigend. In het ondervolgende zal gestreefd worden naar een vast woordgebruik onderscheiden voor onderscheiden rechtshandelingen.

42. Oprichting van een openbaar lichaam heeft plaats door de rechtshandeling, die zulk een lichaam van een bepaald soort doet ontstaan, daar waar er geen van de **zelfde** soort bestond.

43. Oprichting van inheemse zelfregerende gemeenschappen wordt allereerst beheerst door het adatrecht. Oprichting van vorstenrijkjes is vaak met gelijke geweldaadige gezagsvestiging gepaard gegaan, als elders ter wereld.

Waar, zoals op Java en Madoera, alle gebied tussen de Inlandse gemeenten administratief is opgedeeld, zal slechts stichting van gehuchten, niet van Inlandse gemeenten worden erkend.
Adatrechtelijke oprichting van landschappen, die dus zou moeten geschieden in direct gebied, is uiteraard uitgesloten. Niemandsgebied (ongeregeerd, direct noch indirect) bestaat niet meer; alle indirect gebied is bij enig landschap ingedeeld.

44. Oprichting van Inlandse gemeenten is krachtig beïnvloed van gouvernementswege. Weliswaar verbiedt I.S. 128 [4] invoering van zelfregering (I.S. 128 [3]) waar dit niet overeenkomt met de instellingen des volks (= adatrecht) of met verkregen rechten, doch de practijk is sterker geweest dan het verbod. De Inlandse gemeenten op Bangka (Igo in S. 1919 - 453 sedert vervangen door Igo btg) werden in 1924 door Adam [1]) zuivere nieuwvormsels genoemd. Dit schijnt niet juist te zijn. Zie B.B.-Congres 1938 blz. 330.
Twijfelachtig is de wettigheid in direct gebied met zelfbestuur (even veel of weinig twijfelachtig als de organisatie van rechtbanken, hoger dan de aangetroffen autochthone; zie nu S. 1932 - 80 art. 10, a tegenover c) van samenvatting door het gewestelijk gezag van Menangkabause nagari's tot gebiedsdelen van hoger orde (laras) in het midden der 19e eeuw; van samenvatting van Batakse hoeta's tot hoendoelans, later negeri's. Zijn deze hogere verbanden in strijd met het adatrecht?
Zo ja, achtte men dan I.S. 128 niet van toepassing? En in dat geval, waarop steunt dan de bevoegdheid de op zichzelf oirbare handeling te verrichten?
Niet met oprichting te verwarren is de erkenning van vroeger niet als zodanig onderkende Inlandse gemeenten: Oelèëbalangschappen in Groot Atjeh, Karaèngschappen op Zuid Celebes enz. Niet strijdig met het adatrecht is ook het herstel van door miskenning teloor gegane gemeenschappen, zoals een aantal marga's in de Lampongs. Twijfelachtig is alweer of men de wetgevers van I.S. 128 [3] tot oprichting bevoegd mag achten.
Niet strijdig ten slotte met het adatrecht is de oprichting van Inlandse gemeenten in een adatrechtskring, die i.h.a. Inlandse gemeenten kent. Zo nieuwe marga's in de Lampongs en desa's op tot het landsdomein teruggebrachte particuliere landerijen op Java, waarop zij als regel niet voorkomen.
Op sommige wel. Zie S. 1912 - 422 art. 40 en S. 1911 - 636 (vip 288). S. 1913 - 702 (vip 290).
Deze laatste oprichting geschiedt steeds en is weder niet wettelijk geregeld. Zij blijkt zijdelings uit S. 1907 - 212 art. 16 [1]a en uit het G.Bt. in S. 1919 - 673 (vip 292).
De verkregen rechten van I.S. 128 [4] doelen op de particuliere landerijen, maar dan alleen op de benoeming der dorpshoofden.

45. De „Hogere Inlandse verbanden-ordonnantie Buitengewesten" S. 1931 - 507 maakt vooreerst in art. 3 mogelijk een vrijwillige samenwer-

1) De autonomie van het Indonesisch dorp, pag. 3, 128, 141.

king van Inlandse gemeenten, die practisch tot aan het oprichten van een federatief verband kan gaan. Daarnaast stelt art. 7 nog het gezamenlijk oprichten van een nieuwe Inlandse gemeente, waarbinnen de oude als rechtsgemeenschap blijven voortleven. Dus eveneens oprichting van een Inlandse gemeente van hoger orde. Naast de vrijwilligheid van art. 7 komt dan eventueel de dwang van art. 8. Zie bijblad 12758.

46. Oprichting door landschappen van zelfregerende gemeenschappen in hun gebied is uiteraard niet verboden door I.S. 128 [4]; vergelijk I.S. 21 [2]. Het bekende voorbeeld is de oprichting van kaloerahans in de Vorstenlanden bij de agrarische reorganisatie. V.w.o. 4 [1], 23.

47. Oprichting van landschappen mag wel heten, wat het gouvernement gedaan heeft b.v. in Gajoland, Karoland, Toradjaland, ter gelegenheid van de invoering van het Nederlands gezag, n.l. uit de volksordening construeren van hogere verbanden, om daarmede politieke contracten te sluiten.

48. Oprichting van landschappen van gouvernementswege is het herstel van sommige ingelijfde, maar nog leefkrachtige voormalige landschappen, dus met omzetting van direct in in-direct gebied. Tegen de mogelijkheid van deze omzetting kan men de I.S. die de grensbepaling tussen de twee gezagsvormen onbesproken laat (I.S. 21 [2]), niet aanvoeren. De rechtshandeling wordt voltrokken door het sluiten van een politiek contract met een bestaande Inlandse gemeente. Zie S. 1936 - 601 (vergelijk punt 22) en S. 1938 - 281.

49. Oprichting van gedecentraliseerde gebiedsdelen geschiedt bij ordonnantie (instellingsordonnantie). Onbeholpen is dit uitgedrukt in I.S. 119 [1] en [2], juist in P.o. 3. Zie verder I.S. 121 [1] en 123 [2].

50. Wordt als regel bij oprichting een nieuwe persoonlijkheid gevormd (elk openbaar lichaam is tegelijk burgerlijk rechtspersoon en gezagsdrager), een variant levert de stadsgemeente, die men (terecht, want eenvoudig) geconstrueerd heeft als voortzettende de persoon van de locale stadsgemeente (Sgo 152 en Sgo btg. 162; let op de beeldspraak „leven" en „zijn bestaan"). Hiermede is deze omzetting in een andersoortige gemeenschap erkend als een verandering van statuut. Zie nader punt 83.

51. De oprichting van waterschappen ten slotte is geregeld in V.w.o. 1 en 3 [3].

52. **Opheffing** van een openbaar lichaam heeft plaats door de rechtshandeling, die zulk een lichaam doet teniet gaan, zodat er daar geen meer van **dezelfde** soort bestaat.

53. Van adatrechtelijke opheffing van inheemse zelfstandige gemeenschappen schijnt weinig bekend.

54. Opheffing van landschappen door het gouvernement heet inlijving en zet indirect gebied om in direct gebied. De regering acht op inlijving van toepassing I.S. 52, hoewel het artikel uitsluitend is geschreven voor de volkenrechtelijke uitbreiding van Nederlands gebied, in verband met art. 6 van het Londens tractaat (S. 1825 - 19). Inlijving geschiedt daarom bij g.bt. na vooraf verkregen koninklijke machtiging. Dat de

Gouverneur-Generaal zich tot de inlijvingshandeling bevoegd acht, schijnt juist i.v.m. I.S. 22, 34 en het overlaten van de sfeerafbakening in I.S. 21 ^{2}. De vraag is echter: wanneer is hij tegenover het landschap tot inlijving bevoegd? De leer, dat die bevoegdheid begrepen zou zijn in de erkenning der opperheerschappij, strijdt met het contractueel karakter van de landschapsstatus. Bij de korte verklaring is de waarborg voor het voortbestaan van het landschap, die schuilt in de erkenning van het landschap als zich verbindende contractspartij, zelfs het enig element, dat aan het eenzijdig gezag van het Land is onttrokken. Nochtans is inlijving in vier gevallen rechtens. Vooreerst waar die bevoegdheid contractueel bedongen is: van ouds bij Ternate, Tidore, Batjan (contractenboek 539). Wijders op verzoek, hetgeen vooral op Sumatra vrij vaak is voorgekomen bij landschappen, in structuur overeenkomend met de naburige Inlandse gemeenten. B.v. S. 1913 - 285. Ten derde als maatregel van bedwang (politie) na contractschending. B.v. S. 1913 - 19 (Riau). Ten vierde de intrekking van een niet-erfelijk leen bij overlijden. Het M.C. laat de constructie van de verhouding van Land en landschap als leen varen. Op inlijving schijnt te zinspelen M.C. 1 ^{2} (immers „het Zelfbestuur" is onderscheiden van „de(n) Bestuurder"; zie Z.R. 1 en 5 ^{1} naast M.C. 1 ^{2} en 6 ^{1}). De inlijving kan gepaard gaan met teniet gaan van het openbaar lichaam (Riau) of ook met omzetting ervan in een Inlandse gemeente (S. 1913 - 285).

Dit laatste heeft ook plaats gehad bij de z.g.n. gouvernementslandschappen (Karang-Asem, Gianjar, Bangli) die op Bali hebben bestaan (boven punt 32). Zij zijn ingelijfd, d.w.z. de contractuele status werd opgeheven, maar overigens bleef hun ganse bestel gehandhaafd, d.w.z. zij hielden als direct gebied toch zelfbestuur (I.S. 21 ^{2}). Bij deze grotere vorstenrijkjes omsloot dit zelfbestuur dusdanige bevoegdheden (landrenteheffing, uitsluiting landsdomeinverklaring) dat die door I.S. 128 en 130 samen nog niet verklaard konden worden. Vandaar de naam gouvernementslandschap, met welk instituut men bij de enge uitleg van I.S. 21 ^{2} geen weg meer wist. Dientengevolge heeft men Gianjar en Bangli geheel doen verdwijnen en Karang-Asem omgezet in een locaal ressort. Zie thans natuurlijk S. 1938 - 281 (en S. 1938 - 165) T 136 - 1.

55. Opheffing van Inlandse gemeenten van gouvernementswege is alleen voorzien in I.S. 128 ^{6}. In steden is de genootschappelijke samenhang (boven, punt 7) soms (bijna) geheel te loor gegaan en functionneren de desaoverheden practisch alleen nog als landsbeambten (beneden, punt 112). Waar dan de gemeenten hun moderne overheidszorg kunnen overnemen is opheffing gemotiveerd. Toepassing in S. 1927 - 181 en S. 1930 - 372, 375.

56. De bij ordonnantie ingestelde gedecentraliseerde gebiedsdelen kunnen uiteraard bij ordonnantie worden opgeheven. Db 17 ^{2} spreekt ten onrechte van opheffing van den raad. Zie S. 1938 - 132 art. 11 e.v.

57. Opheffing van waterschappen geschiedt eveneens door het gezag dat ze kan oprichten. Typisch voor deze doelgemeenschappen van belanghebbenden is dezer bevoegdheid om vooraf bezwaren in te brengen. V.w.o. 3 ^{1} en ^{3}.

58. Gebiedsafstand door een openbaar lichaam heeft plaats door de rechtshandeling, die een deel van het grondgebied aan zodanig lichaam ontneemt, zonder het te voegen bij een lichaam van dezelfde soort.

59. Gebiedsafstand door landschappen, door inlijving bij het direct gebied bij g.bt. was vroeger niet zeldzaam, vooral bij hoofdplaatsen. Zie regeringsalmanak deel 1 onder het departement van binnenlands bestuur, indeling van het grondgebied. Het bekendste voorbeeld is de inlijving van het gebied der gemeenten Medan en Pematang Siantar. Zie b.v. S. 1917 - 188 jo. 1918 - 749. De bevoegdheid om gebiedsafstand te vorderen was vroeger bedongen in Z.R. en in de lange contracten. Thans reppen Z.R. 1938 en M.C. daarvan niet meer (vergelijk Z.R. 16 [4] en M.C. 17 [4]), zodat afstand alleen bij overeenkomst voortaan zal kunnen worden verkregen.

60. Gebiedsafstand door Inlandse gemeenten is alleen bekend uit I.S. 128 [6]. Zie echter een merkwaardig geval in Palembang in Javase Courant 1934 - 377.

61. Gebiedsafstand bij locale ressorten zal moeten worden behandeld als grenswijziging. Zie beneden punt 79.

62. Gebiedsafstand door provincies zou bij het huidige voorkomen alleen mogelijk zijn door inlijving bij de Vorstenlanden, dus krachtens politiek contract (b.v. ruiling van enclaves). Overigens volgt uit I.S. 119 [1] dat slechts een ordonnantie bevoegd zou zijn in direct gebied.

63. Gebiedsafstand door provinciale gemeenten heeft zich voorgedaan in de vorm van grenswijziging tussen stadsgemeente en regentschap. Zie beneden punt 80.

64. Gebiedsafstand door waterschappen is onder „wijziging" begrepen in V.w.o. 3 [1] en [3].

65. Gebiedstoevoeging is het omgekeerde van gebiedsafstand (punt 58).

66. Gebiedstoevoeging aan landschappen komt voor, ofschoon zeldzaam. Zij behoort te geschieden bij politiek contract, doch pleegt te geschieden bij gouvernementsbesluit. Zie S. 1917 - 726 en S. 1926 - 256. S. 1937 - 557 art. 4.

67. Gebiedstoevoeging bij Inlandse gemeenten is denkbaar, maar schijnt niet voorgekomen. Zie echter punt 60.

68. Gebiedstoevoeging bij gedecentraliseerde gebiedsdelen geschiedt als regel langs de weg van grenswijziging. Zie beneden punt 76 e.v. Voor de toevoeging echter van de onderafdeling Simeloengoen tot het Cultuurgebied van Sumatra's Oostkust (S. 1920 - 402) moest de instellingsordonnantie worden gewijzigd.

69. Voor gebiedstoevoeging aan waterschappen zie boven punt 64.

70. Samenvoeging van openbare lichamen heeft plaats door de rechtshandeling, waardoor twee zodanige lichamen van dezelfde soort tot één lichaam worden verenigd.
Splitsing, omgekeerd, doet uit één openbaar lichaam twee van dezelfde soort ontstaan.
Men kan daarbij, voor de bepaling van de rechtsgevolgen, tweeërlei

voorstelling volgen. Bij samenvoeging van A en B kan men aannemen, dat de persoonlijkheid van beide teniet gaat en dat door de vereniging een nieuwe persoon C ontstaat. Men kan ook aannemen dat A blijft voortbestaan en met het gebied van B, dat teniet gaat, wordt vergroot. Evenzo kan men splitsing van A voorstellen als vergaan van A en ontstaan van B en C of ook als verkleind voortbestaan van A en ontstaan van B.
Altijd echter ontstaat of vergaat er een persoon.

71. Samenvoeging en splitsing moeten bij inheemse zelfregerende gemeenschappen niet zeldzaam zijn geweest. Splitsing i.h.b. was normaal verschijnsel bij bevolkingstoename. Tegenwoordig geschiedt dit echter niet meer buiten gouvernementsbemoeienis om.

72. Samenvoeging en splitsing van landschappen kan nimmer zonder instemming dier landschappen geschieden, aangezien door deze rechtshandeling verandering komt in de contractspartijen. De afsplitsing van Manggarai van Bima (g.bt. in S. 1929 - 63) berustte dan ook op contract (contractenboek 439). Doch tot samenvoeging en splitsing van landschappen onder korte verklaring schijnt de gouverneur generaal zich eenzijdig bevoegd te achten (g.bt. in S. 1917- 726).

73. Samenvoeging en splitsing van Inlandse gemeenten wordt voor Java en Madoera (en werd voor de buitengewesten) volkomen ten onrechte behandeld als een bevoegdheid der administratie, als ware het een vaststelling van ambtsressorten. Beneden (punt 83 e.v.) zal nader worden bezien, hoe alle hier bedoelde rechtshandelingen ingrijpen in wettelijke bevoegdheden; slechts de wetgevers van I.S. 128 [3] hadden deze stof mogen regelen. Thans voor Java g.b.ten in bijblad 9308 en S 1925 - 434, 686.
Voor de buitengewesten bracht S. 1931 - 507 (art. 7 t/m 10) een regeling bij ordonnantie. Zie punt 45.
Bevoegd zijn (heten) derhalve: op Java de resident, bij instemming der betrokken desa's en anders de gouverneur; elders de Inlandse gemeenten zelf onder goedkeuring van den resident of den gouverneur.

74. Samenvoeging en splitsing van gedecentraliseerde gebiedsdelen zal altijd ingaan tegen een instellingsordonnantie en dan ook zelf alleen bij ordonnantie kunnen geschieden. B.v. S. 1934 - 687 (samenvoeging stadsgemeenten Batavia en Mr. Cornelis) S. 1934 - 709 (splitsing regentschap Grissee en samenvoeging der delen bij Soerabaia en Lamongan). De verdwijnende rechts- en gezagspersoon heet in de wetgeving opgeheven.

75. Samenvoeging en splitsing van waterschappen is onder „wijziging en opheffing" van V.w.o. 3 [1] begrepen.

76. **Gebiedswijziging** geschiedt door de rechtshandeling, die een deel van het gebied van een openbaar lichaam brengt tot het gebied van een openbaar lichaam van dezelfde soort. Dit geschiedt dus door grenswijziging. Onder **grenswijziging** wordt echter wel afzonderlijk verstaan die gebiedswijziging, die geen merkbare verandering brengt in bestaande rechten.

77. Gebiedswijziging en grenswijziging van landschappen zal, bij gemis aan voorschriften, moeten geschieden door het gezag, dat tot samenvoeging en splitsing bevoegd is (punt 72). In de lange contracten is het gebied van het landschap in een contractsartikel of bijlage omschreven en dus is gebiedswijziging contractswijziging. M.C. 2. Doch ook de Korte Verklaring laat eenzijdige aantasting van het landschap niet toe (Z.R. 2^{2} heeft niet dit doel).

78. Voor de Inlandse gemeenten op Java en Madoera stelt bijblad 9308 (art. 1^{2}) gebiedswijziging met samenvoeging en splitsing op één lijn, doch onderscheidt daarvan „verbetering der grenzen" zonder echter te zeggen, wie daartoe bevoegd is.

S. 1931 - 507 schijnt gebiedswijziging voor de Inlandse gemeenten in art. 1^{1} niet te erkennen, tenzij het adatrecht dit instituut zou kennen, wat geenszins uitgesloten is. Alsdan zal men het wel als de mindere bevoegdheid van vrijwillige splitsing (art. 7) aan de Inlandse gemeenten zelf moeten overlaten.

79. De grenzen van stadsgemeenten btg. worden vastgelegd door den gouverneur-generaal (S. 1905 - 396). De gebiedsbepaling van de groepsgemeenschappen heeft plaats gehad door verwijzing naar een of ander ambtsgebied van de bestuursdienst (dus: de voornaamste, maar allerminst „de" administratieve indeling van Indië). S. 1938 - 132, 133. Die ambtsgebieden worden als regel bepaald door den Gouverneur-Generaal, zodat daaruit volgen zou, dat deze de gebiedswijziging van de locale ressorten in de hand zou hebben. Bij g.bt. kunnen echter niet gegeven worden de rechtsvoorzieningen, die door de gebiedsverschuiving nodig zijn.

80. Gebieds- en grenswijziging van provinciën geschiedt, ingevolge I.S. 119^{1}, bij ordonnantie.

Gebiedsbepaling der regentschappen (ambtsgebieden) geschiedt door den gouverneur-generaal (I.S. 126^{1}). De gebieden der zelfregerende regentschappen vallen samen met het ambtsgebied der regenten (Rgo. 3^{1}) c.q. na aftrek van het gebied ener stadsgemeente (Rgo. 3^{2}). Dit laatste is tot dusverre steeds het gebied ener voormalige locale stadsgemeente, dus mede bepaald bij g.bt. (S. 1905 - 396). Wederom dus zou de gouverneur-generaal gebiedswijziging aan de zelfregerende regentschappen kunnen opleggen, ware het niet, dat daartegen dezelfde bezwaren bestonden als bij de locale ressorten. Voor de stadsgemeenten zie men echter tegenwoordig de i.o. der provincies, b.v. i.o. West-Java art. 10.

81. Voor de waterschappen wederom V.w.o. 3^{1} en ^{3}.

82. Grensgeschillen tussen inheemse zelfregerende gemeenschappen zijn verre van zeldzaam en worden door den inheemsen rechter regelmatig beslecht.

Voor landschappen is de beslechting in de lange contracten (M.C. 2^{4}) en de Z.R. 2^{3} geregeld.

Voor Inlandse gemeenten in de buitengewesten S. 1931 - 507 art. 1^{2}.

zulks deels in afwijking van de in de practijk aangenomen bevoegdheid van den inheemsen rechter.

Voor gedecentraliseerde gebiedsdelen en waterschappen zouden grensgeschillen het best beslecht worden door het gezag, dat die grenzen heeft vastgesteld. Toepassing van Rgo. 132 en van Sgo 151 zou mogelijk zijn, maar ook soms conflict van bevoegdheden geven.

83. Het doen teniet-gaan van een openbaar lichaam door opheffing, samenvoeging of door splitsing brengt de noodzaak mede van maatregelen tot bereddering van een „nalatenschap", omdat de verdwenen rechts- en gezagspersoon geconstrueerd was als drager van privaat- en publiekrechtelijke bevoegdheden en plichten.

Geheel onnodig is het, een teniet gaan van de persoon te construeren wanneer in hoofdzaak hetzelfde complex ambten als eenheid binnen dezelfde gebiedskring en met dezelfde stoffelijke hulpmiddelen blijft functionneren, doch slechts het hen beheersende stel rechtsregels verandert. Zo was het onnodig, bij S. 1925 - 285 de gewestelijke ressorten Banten, Batavia en Preangerregentschappen en Cheribon op te heffen en ze daarna weer in te stellen als plaatselijke ressorten, alleen omdat door de vorming van het gewest West-Java hun gebied niet meer samenviel met een gewest en zij dus automatisch van gewestelijke tot plaatselijke ressorten werden d.w.z. onder ietwat andere regels vielen. Dit is dan ook niet herhaald bij de instelling der gewesten Midden- en Oost-Java (S. 1927 - 558, 559) en evenmin bij de omzetting van locale stadsgemeenten in stadsgemeenten (Sgo. 152) of stadsgemeenten btg (Sgo btg. 162).

84. In hoofdzaak moet voorzien worden in het volgende:

a. bestendiging (al of niet) van de eigen rechtsregels (geldend adatrecht of wetgeving) van het teniet-gegane openbaar lichaam; aanwijzing, wie het bestendigde recht voortaan mag wijzigen;

b. aanwijzing welk gezag de uitvoering en handhaving van het bestendigde recht zal overnemen in de plaats van de verdwenen ambtsdragers;

c. overdracht van burgerlijke rechten en plichten op een nieuwe persoon;

d. overgang van oude ambtsdragers in nieuwe ambten;

e. bij gedecentraliseerde gebiedsdelen en waterschappen afsluiting van het geldelijk beheer.

> Men leze uit dit gezichtspunt i.o. Minangkabau 13-17 (S. 1938 - 132). Voor inlandse gemeenten bijblad 11341. Voorts Mijnordonnantie 1930 (S. 1930 - 38) artt. 72 en 73.

85. Soortgelijke voorzieningen kunnen nodig zijn bij een enigszins ingrijpende gebiedswijziging of gebiedsafstand.

86. Ook bij oprichting of gebiedstoevoeging kunnen soortgelijke voorzieningen nodig zijn, in zoverre de zorg voor bestaande wetgeving wordt overgedragen aan het nieuwe gezag (I.S. 125 ^{3} jo. Ggo 52; i.o. West-Java 8 en 11) of zaken worden overgedragen (S. 1937 - 509 art. 13).

II INRICHTING EN VERVULLING DER AMBTEN

Stuk 1. Inrichting der ambten.

87. Ambt is een kring van werkzaamheden, duurzaam opgedragen aan den ambtsbekleder of ambtsdrager. Onder ambt worden in dit stuk mede verstaan de colleges, bezet door een groep ambtsdragers, die slechts als eenheid mogen handelen.
Het woord ambtenaar is in het Nederlandse en Indische recht niet van gelijke betekenis als ambtsdrager, ambtsbekleder. Men duidt er meestal de personen mede aan, die in dienstbetrekking tot een openbaar lichaam zijn getreden. Een gemeenteraadslid bekleedt een ambt, maar is als zodanig geen ambtenaar. Een gewezen burgemeester op wachtgeld is ambtenaar, doch bekleedt geen ambt. In Indië is voor de persoon in overheidsdienstbetrekking het woord dienaar in zwang, vooral in de combinatie landsdienaar. Men zie voor de spraakverwarring P.o. opschrift van hoofdstuk III en art. 128; Sgo opschrift van hoofdstuk V, artt. 38 ^{1}, 41 en 142.
Bij de vraag naar de inrichting der ambten onderzoekt men welke ambten er zijn en door wie ze zijn ingesteld.

88. Met de inrichting van het ambtenbestel der landschappen bemoeit uiteraard de I.S. zich niet. Zij wordt beheerst door het adatrecht. Zie Z.R. 3 M.C. 3. In hoeverre de landschapsregering zichzelf krachtens adatrecht bevoegd acht, om de inrichting van het landschap te veranderen, is een vraag, die niet voor alle landschappen gelijk te beantwoorden zal zijn. Z.R. $^{3\text{-}6}$ en M.C. 3 onderstellen overlegde zelforganisatie.

89. Met de inrichting van het ambtenstelsel der Inlandse gemeenten bemoeit zich I.S. 128 niet. De term „hoofden en bestuurders" is ongetwijfeld Java's gedacht, gelijk het hele artikel, maar even stellig neutraal bedoeld. De term „bestuurders" is nergens toegelicht. Ook hier heerst dus het adatrecht, tenzij de wetgevers van I.S. 128 ^{3} (boven, punt 24) ingrijpen. Omstreeks 1890 regelden verordeningen der hoofden van gewestelijk bestuur het aantal desabestuursleden op Java. Igo Java (1906) rust de desa toe met een desahoofd; met een desabestuur, waarvan de verdere samenstelling (bedoeld is: inrichting) is overgelaten aan de regentschapsraad onder goedkeuring van het college van gedeputeerden, en waarvan ieder weet, dat het nauwelijks de naam mag hebben van een college — het zijn eenvoudig desadienaren, ondergeschikt aan het desahoofd —; ten slotte met desavergaderingen van uiteenlopende inrichting (art. 6 ^{2}, art. 6 ^{3} - 8 ^{3}, 11 ^{2}, 12 ^{1}, 13 ^{3}, 17).
De Igo btg 1 ^{2} laat de inrichting der ambten „zo veel mogelijk" over aan het adatrecht. Met dit voorbehoud is bedoeld de weg vrij te laten voor optreden van lagere wetgevers, die ex I.S. 128 ^{3} bevoegd zijn, met name van den resident. Uit Igo btg 1 ^{4} blijkt, dat de ordonnantie zowel aan een eenhoofdig bewind (gemeentehoofd 1 ^{1} ^{3}) als aan een meerhoofdig bewind heeft gedacht.
Inlandse gemeenten, daartoe met haar instemming door den Gouverneur

aangewezen (Igo btg 7), organiseert de ordonnantie met een gemeentehoofd-raadsvoorzitter en een gemeenteraad. Voor de nadere inrichting van de raad (met name het zeteltal) zie Igo 8 [3] en [4]. De ordonnantie schijnt onder het woord „samenstelling" zowel de inrichting als de bezetting der ambten te verstaan.
De bedoeling van deze tweede, facultatieve organisatievorm is, om ruimte te maken voor Inlandse gemeenten, die modern geldelijk beheer voeren en aandeel nemen in de vervulling der moderne overheidstaak. Waar de wetgever de organisatie overlaat aan het adatrecht, acht hij daarin de bevoegdheid tot zelforganisatie begrepen (V. 1937 - 1938 ond. 189 toelichting op Igo btg. 1 [2]). Of de Inlandse gemeente zichzelf daartoe bevoegd acht is een andere vraag. Zie 88 slot.

90. Voor de locale ressorten stelt I.S. 124 [2] een raad verplicht. De inrichting van de raad volgt uit Ggo 5 en Sgo btg. 5 en de I.o.. I.S. 125 [2] doet, alsof er verder niets te organiseren valt, wat terecht bij de opzet van deze wet (boven, punt 35) het instellen van andere ambten niet heeft belet. Wel spreekt I.S. 125 [2] van den voorzitter maar eerst uit de Ggo en Sgo btg blijkt, dat zijn ambt niet alleen maar als onderdeel van de raad betekenis heeft (Ggo 67 - 72 Sgo btg 74 - 79).
Aan raad en voorzitter voegen Ggo 4, 18 en Sgo btg. 4, 18 facultatief toe een college van gecommitteerden c.q. een college van burgemeester en wethouders. Ggo 18 [1] en Sgo btg 18 [1] zeggen, wie beslist of er zulk een college zijn zal. De nadere inrichting wordt bij de groepsgemeenschappen door ander gezag bepaald Ggo 18 [2] (geen beroep zie Ggo 156).

91. I.S. 119 zelf noemt de drie ambten, die volgens Po de bestuursorganen (opschrift hoofdstuk II) of het bestuur (beter: regering) der provincie vormen (P.o. 4). Een der drie laat de wet facultatief: I.S. 119 [5] zegt, wie over de instelling beslist, zie ook P.o. 20 [1].

92. I.S. 121 [2] maakt voor provinciale gemeenten een raad verplicht. I.S. 121 [4] laat de verdere inrichting practisch vrij. Die van de raad volgt nader in Rgo 5 en I.o. reg. Sgo. 5 en I.o. sg.
De verdere regeringsinrichting volgt uit Rgo 4, 18, Sgo 4, 17.

93. I.S. 186 bepaalt ter zake niets. Het ambtsbestel der waterschappen vindt dan nadere regeling in V.w.o. 4, 5 [2], 6, 7 [1], [4] en 7a wat nog uitwerking behoeft in het waterschapsreglement (V.w.o. 2). Let op het karakter van belangenvertegenwoordiging en in verband daarmede op de pariteit in de inrichting der colleges. Daarom ook V.w.o. 7b; dit beginsel geldt evenzeer in de andere colleges, maar is daar buiten discussie en dus niet vermeld.

94. Uit het voorafgaande blijkt, dat de wettelijke regelingen het inrichten van sommige ambten facultatief laten en dat de beslissing daarover bij een gedeelte van die ambten is overgelaten aan de zelfregerende gemeenschap zelf. Dat is dus een beperkt recht van zelforganisatie.
Een uitgebreider recht van zelforganisatie schuilt in de bevoegdheid om „ambtenaren" te noemen, want daarin ligt (inderdaad verscholen) het recht om ambten in te stellen, die dan door personen in dienstbetrekking

tot het zelfregerend lichaam vervuld worden geacht. Ggo 73 Sgo btg. 80 P.o. 31 Rgo 29 Sgo 40. Dat achter de benoemingsbevoegdheid de bevoegdheid is gedacht om ambten in te stellen blijkt duidelijk uit het feit, dat al deze gedecentraliseerde lichamen:

a) soms mogen beschikken over personen in dienst van andere lichamen, om daarmede hun ambten te vervullen: Ggo 72, 78 Sgo btg. 79, 87 P.o. 31 $^{4, 5}$ en 32 Rgo 29 $^{4, 5}$ en 30 Sgo 40 $^{4, 5}$ en 41 $^{1b, 2}$;

b) bepaalde werkzaamheden als plicht mogen aanhaken aan ambten van andere gedecentraliseerde gebiedsdelen of het Land: Ggo 81, 82, 86, 88 Sgo btg. 90, 91, 93, 95 P.o. 33, 33a, 81, Rgo 31, 31a, 76 Sgo 41 ^{1a}, 100.

Een aantal dezer als regel in dienstbetrekking te vervullen ambten stelt de wet zelf in: Ggo 76 Sgo btg. 83 P.o. 35 Rgo 33 Sgo 42. In de nederlandse gemeentewet speelt ook de ontvanger een zelfstandige rol.

De vraag, wie de ambten der „ambtenaren" mag instellen is niet geheel duidelijk beantwoord. Stellig de raad, maar betekent het overal aan de colleges van dagelijks bestuur toekomend benoemingsrecht, ook mogelijkheid tot instelling van ambten? In elk geval zal op het ambt en zijn bezetting bij de door de raad vast te stellen begroting moeten zijn gerekend.

95. Ten slotte zijn nog te noemen de commissies met uiteenlopende werkkring. Ggo 42, 43, 44 maakt de raad bevoegd tot het instellen van commissiën van voorbereiding, een commissie van financiën en plaatselijke commissiën van bestuur. Deze laatste bevoegdheid is echter in de i.o. van Minangkabau en Bandjar omgezet in een plicht tot het instellen van onderafdelingscommissies (en een stedelijke commissie voor de gewezen gemeente Sawah Loento).

Sgo btg. 52 ^{1} laat de raad vrij commissiën van voorbereiding in te stellen en 52 ^{2} bindt de raad voor de instelling van commissiën van bijstand aan het initiatief van burgemeester en wethouders c.q. de burgemeester. Sgo btg. 53 verplicht de raad van een gemeente, waar geen college van burgemeester en wethouders is, om een commissie van financiën te vormen.

P.o., Rgo en V.w.o. zwijgen over commissies behalve in Po 19 en Rgo 17; men neemt aan, dat de raden nochtans bevoegd zijn ze in te stellen, mits hun bevoegdheden niet tekort doen aan de wettelijke bevoegdheden der wettelijk ingestelde ambten. Zonder twijfel dus (beneden, punt 266) commissies van voorbereiding; commissies van bijstand (beneden, punt 266) alleen indien zij geheel ondergeschikt zijn aan gedeputeerden (gecommitteerden) gelijk de raadsdienaren; nimmer commissies van bestuur (beneden, punt 274).

De Sgo 23 eist in gemeenten zonder wethouders een commissie van financiën, waarvan de raad het juiste aantal leden bepaalt. Sgo 71 noemt van drie andere soorten van commissies het gezag waardoor en de voorwaarden waaronder zij kunnen worden ingesteld (zelforganisatie).

Stuk 2. Bezetting van ambten.

96. De aanwijzing der personen, die een bepaald ambt bezetten moeten,

kan op vierderlei wijs geschieden: **a** door de ambtsbezetting vast te knopen aan die van een ander ambt, **b** door benoeming, **c** door verkiezing, **d** door erfopvolging.

97. Ambtshalve bezetting van ambten kennen Ggo 5^{4}, 21^{1} Sgo btg. 23^{2} I.S. 119^{4} jo. 120^{1}; Rgo 4, 22, 33; V.w.o. $7a^{1}$ en deels 4^{1} (de beheerders).

De hoofden der Inlandse gemeenten zijn van ouds tevens landsambtsdragers: I.S. 118, Igo Java 4 aanhef, I.R. 7, 9. Rrgl. btg. 358 en diverse verdere artikelen, b.v. 399.

De opdracht van bepaalde werkzaamheden, die reeds genoemd is in 94, schept in wezen ook gekoppelde ambten. Zo ook Po 36.

In de regelingen tot decentralisatie van de gezondheidszorg (S. 1936 - 582), de onderwijszorg (S. 1936 - 585) en de veeteeltzorg (S. 1936 - 714) is het gemeenschappelijk gebruik van het deskundig ambtenarencorps tot beginsel verheven: S. 1936 - 582 artt. 12^{3}, 13, 14; S. 1936 - 585 artt. 8^{2}, 14^{3}, 15; S. 1936 - 714 artt. 5, 11, 12.

98. Benoeming tot ambten omvat mede de zogenaamde verkiezing door colleges. Zie het onvaste spraakgebruik in P.o. 20^{2} en ^{3} tegenover 20^{4}; Sgo 17^{2}, 19^{1}, 19^{2}. Ggo 19 is consequent, maar Sgo btg 18 en 20 weer niet. Ten aanzien van ambtenaren, door colleges aan te wijzen, wordt steeds van benoeming gesproken. In al deze gevallen geschiedt de handeling volgens de in de ordonnanties voorgeschreven „stemming over personen" b.v. Sgo 61. De term benoeming schijnt beter; de aanwijzing telt als een handeling van het college als eenheid. De term verkiezing past beter voor een aanwijzing, die geldt als de handeling van los van elkaar stemmende personen. Daarom kan aan een benoeming beraadslaging over de candidaten voorafgaan; bij de stemming in regentschaps- of stadsgemeenteraad voor volksraads- of provinciale verkiezingen is dat kennelijk uitgesloten (Volksraadkiesverordening 34 - 46; Prov. K.o. 21 - 44, Rgo 46, Sgo 62, Sgo btg. 41 - in Ggo ontbreekt zulk een artikel).

99. Benoemingen dan komen voor in Ggo 5^{3}, 19^{1}, Sgo btg. 5^{2}, 18^{2}, 24; I.S. 119^{3}; P.o. 5^{2}, 20^{4}; Rgo 5^{2}, 19^{1}; Sgo 17^{2}, 25; V.w.o. 4^{1} jo 5, 6 en 7. Z.R. 3^{3}, 5. M.C. 5 en 6.

Ook de Javase desabestuursleden worden meestal benoemd door het desahoofd.

Voorts worden benoemd alle leden van commissies en de ambtenaren.

100. Verkiezingen (punt 98) komen voor t.a.v. de leden of een gedeelte der leden van locale raden n.l. bij de groepsgemeenschappen (waarvoor de kiesordonnanties echter nog niet zijn vastgesteld; zie i.o. Minangkabau 3 en Bandjar 3) en bij een deel der gemeenteraden. Bij het oudere type locale ressorten (punt 39) treft men bovendien nog verkiezing aan bij de Minahasaraad en de Ambonraad.

Wijders P.o. 5^{1} jo I.o. 4^{2} en 5 alsmede Java-provinciekiesordonnantie; Rgo 5^{1} jo I.o. 2^{2} en 3 alsmede regentschapskiesordonnantie; in de Sgo is nergens uitdrukkelijk gezegd, dat de gehele raad verkozen wordt, doch het blijkt uit heel hfdst. II afd. 2 (in vergelijking met P.o. en Rgo). Op

de verkiezingen voor stadsgemeenteraden en stadsgemeenteraden btg. zijn van toepassing de kiesordonnanties gemeenteraden respectievelijk voor Nederlanders en uitheese onderdanen niet-Nederlanders en voor inheemse onderdanen niet-Nederlanders.

101. De „Kiesordonnantie Gemeenteraden Nederlanders en uitheemse onderdanen" (S. 1937 - 538) huldigt een aphabeten-censuskiesrecht (art. 3); scheiding in onderdanengroepen (art. 2 [2]); evenredig kiesrecht, n.l. het personenstelsel van Hare (artt. 61 e.v. vooral 69 en 71).
De „Kiesordonnantie Gemeenteraden Inheemse onderdanen" (S. 1937 - 539) huldigt eveneens het alphabeten-censuskiesrecht (art. 3) en de scheiding in onderdanengroepen (art. 2 [2]). Daarnevens heeft men genomen het stelsel van de scrutin de liste, d.i. de kiezer mag bij de stemming voor iedere open zetel een naam noemen (art. 57 [2]); volstrekte meerderheid bij eerste stemming (art. 73) en betrekkelijke meerderheid bij herstemming (art. 73 [5]). Het stelsel van de scrutin de liste, dat aan de meerderheid alle zetels in handen kan spelen, kan worden verzacht of zelfs vervangen door de scrutin uninominal (eenmansdistricten) doordat de raad bevoegd is de gemeente in kiesdistricten in te delen (art.. 45 en 57 [2]).
Kiezers voor de provincie zijn de leden van de regentschaps- en Stadsgemeenteraden (dus niet ambtshalve de regent en de burgemeester) (art. 1 Java Prov. Kies-ord.); voorts scheiding in onderdanengroepen (art. 26); in de kiesdistricten (art. 3 jo. I.o. 5) voor één zetel geldt de betrekkelijke meerderheid (art. 39 [3]); in de andere (artt. 2 en 3) het evenredigheidsstelsel van het volksraadkiesrecht (artt. 40 - 42).
Voor de regentschapsraad geldt een getrapt kiesrecht alleen voor en door inheemse onderdanen niet-Nederlanders. Op de eerste trap zijn kiezers alle belastingbetalers en alle desakiezers (art. 2 Reg. Kies-ord.). Zij kiezen desagewijze (art. 6 [1]) in de trant van het desakiesrecht (art. 8 [3]) kiesmannen. De kiesmannen kiezen in kiesdistricten, meest voor meerdere zetels (art. 1 jo. I.o.). De uitslag wordt bepaald naar het evenredigheidsstelsel van het volksraadskiesrecht (artt. 30, 34, 35) [1]).

102. Het recht der Inlandse gemeenten tot verkiezing hunner hoofden en bestuurders in I.S. 128 [1] gewaarborgd, sinds 1925 bij ordonnantie op te heffen (I.S. 128 [2]), ziet op verkiezingen in westerse trant (als in punt 101), al meende de wetgever in 1854 daarmede adatrecht te handhaven (I.S. 128 [4]). Zij zijn dus in direct bestuurd gebied slechts wettig, indien zij vóór 1 Mei 1855 zijn ingevoerd. Dit is stellig het geval voor Java (S. 1819 - 13) - thans S. 1907 - 212, reglement verkiezing desahoofden. In vele buitengewesten zijn de verkiezingen ingevoerd, soms vóór, soms na de fatale datum door de hoofden van gewestelijk bestuur. Igo btg. 2 [1]. De verkiezing van raadsleden, waarin een aantal oude Igo's voorzagen (nu: Igo btg. 8 [3]), schijnt men niet te brengen onder die van hoofden en bestuurders, dus onder I.S. 128 [1] en [4], anders waren zij in direct bestuurd gebied onwettig.

1) Er zijn ettelijke kiesdistricten met één zetel. De toepassing daarop van het evenredigheidsstelsel is onhoudbaar. Zelfs de betrekkelijke meerderheid is niet zeker van de zetel.

Voor de vereiste goedkeuring dezer verkiezingen, zie I.S. 128 ^{1}; S. 1907 - 212 art. 8 Igo btg. 2 ^{2}.

103. In tegenstelling met deze westerse verkiezingen is wel Indonesisch de vervulling van ambten door keuze uit een kring van naar erfrecht gerechtigden (erfrecht met electie). Verdienstelijk was dit stelsel onderkend en gehandhaafd in S. 1824 - 19a artt. 102 e.v. voor Ambon (vervallen). Op Java is het ambt van desahoofd in de practijk nog in een groot aantal desa's erfelijk, ondanks een eeuw van kiesrecht en — wat nog meer destructief werkte op het instiuut — van ambtelijk ontslag. Zie verder S. 1907 - 212 art. 16 ^{2}.

Erfrecht met electie heerst ook in de landschappen. Z.R. en M.C. zwijgen, maar verraden zich door Z.R. 5 ^{4} en M.C. 6 ^{1} en ^{6}. Het is in dit verband, dat voor de landschappen met lang contract bekend is het instituut van den aangewezen opvolger (kroonprins).

104. Waar onder de ambtelijke college's ook genoemd zijn de desavergadering c.s. moet hier eraan worden herinnerd, dat hier geen aanwijzing van personen geschiedt, doch de wettelijke regeling een aantal kenmerken opsomt (b.v. kiesgerechtigdheid) en dat elke persoon, die deze kenmerken bezit, gerechtigd is aan de handelingen van dit college deel te nemen. Igo Java 8 ^{3}, 11 ^{2} enz. Hetzelfde geldt, wanneer de zaak is overgelaten aan het adatrecht, al neemt dit de kenmerken minder formeel. Igo Java 6 ^{2} Igo btg. 4 ^{2}, 8 ^{3}, 15 ^{1}.

105. Tot zover is alleen besproken de methode van aanwijzing der personen, die een ambt moeten vervullen. In de regel is nodig, dat de aangewezene de aanwijzing ook aanvaardt [1]) Kiesordonnantie gemeenteraden Ned. uith. 77 Ggo 11 Sgo btg. 11 enz. Dit geldt niet voor de ambtshalve aangewezenen. Ook niet voor hen, die uit hoofde van hun dienstbetrekking tot de aanvaarding van een ambt verplicht zijn b.v. een overgeplaatste burgemeester.

106. Wijders stelt de wet eisen, waaraan de aan te wijzen persoon moet voldoen tijdens zijn ambtsvervulling (soms is niet duidelijk aangegeven van welk tijdstip af de eisen vervuld moeten zijn: vanaf candidaatstelling, verkiezing, onderzoek der geloofsbrieven — zie beneden — of ambtsaanvaarding). De eisen worden gewoonlijk verdeeld in de benoembaarheidseisen (b.v. Sgo 6, 17 ^{4}, 24, 23 ^{1} — raadslid zijn —, 71 ^{1} — zie tegenstelling tot 71 ^{2} - 71 ^{4}) en incompatibiliteiten d.i. onverenigbare ambten (b.v. Sgo 7, 17 ^{4}, 45 jo 24 ^{2}).

107. Soms is tussen de aanwijzing en de ambtsaanvaarding geschoven een onderzoek of aan alle wettelijke voorwaarden (zowel t.a.v. de wettigheid van de aanwijzing als de materie van punt 106) is voldaan, zulks ongeacht of daar geschil over is, dus in de trant waarin een rechterlijk vonnis geschoven is tussen strafbaar feit en strafvoltrekking.

Dit is n.l. het geval met het „onderzoek der geloofsbrieven" van de **verkozen** leden der raden van de gedecentraliseerde gebiedsdelen (P.o. 45, Sgo 53). Rgo 12, Ggo 12 en Sgo btg. 12 kennen wel dit onderzoek, maar geen geloofsbrieven.

1) Dit niet te verwarren met de ambtsaanvaarding, beneden punt 109.

108. Vóór de ambtsaanvaarding af te leggen eden zijn voor raadsleden in Indië niet bekend; in Nederland wel P.W. 71, G.W. 45 (39 oud). Daarentegen is de eed wel voorgeschreven voor den burgemeester (Lro 25b Sgo 28). De zelfregerende gemeenschappen mogen voor hun ambtenaren ambtseden voorschrijven.
Blijkens M.C. 6 [1] moeten optredende bestuurders van landschappen met lang contract vóór hun optreden ondertekenen en beëedigen een akte van verband. Zij worden dan in hun ambt bevestigd door of namens den gouverneur, onder voorbehoud van later (steeds) volgende „goedkeuring en bekrachtiging" (pleonasme) door den Gouverneur-Generaal. Van de bevestiging wordt een akte van bevestiging opgemaakt, waarop mede de bekrachtiging van den Landvoogd wordt gesteld. Zie een voorbeeld (daterend van vóór M.C.) in Contractenboek 60, 61 [1]).
Bij de landschappen onder korte verklaring is men er na 1926 toe overgegaan om niet meer elken optredenden landschapsbestuurder een nieuwe Korte Verklaring te doen afleggen (althans indien deze reeds de vorm had van het uniform model — zie Contractenboek), doch te volstaan met een beknopte beëedigde akte van verband. Daarop sluit niet aan een akte van bevestiging, doch de Gouverneur-Generaal stelt onder de akte van verband in één formule zijn „goedkeuring en bekrachtiging" en „daarmede" de „erkenning en bevestiging" van den opgetreden bestuurder.
De akten van verband worden niet meer als politieke contracten beschouwd en niet meer aan Volksraad en Staten Generaal overgelegd.
109. De ambtsaanvaarding is het treden in het ambt, waardoor de optredende ambtsdrager treedt in de verplichtingen en bevoegdheden, die de wettelijke regelingen of het adatrecht, alsmede de handelingen zijner ambtsvoorgangers aan het ambt hebben verbonden.
Slechts zelden wijst de wet met precisie aan, op welke tijdstip dit plaats heeft, zoals in S. 1907 - 212 art. 10 [2]. Onzeker is daarnaast de bedoeling van Igo. btg. 2 [2]. Landschapsbestuurders schijnen hun ambt te aanvaarden met de beëediging van de akte van verband en niet eerst na de latere erkenning en bekrachtiging. Natuurlijk kan deze plechtigheid samensmelten met een mogelijk naar adatrecht gevorderde installatiehandeling. In de andere gevallen moet men wel aannemen, dat de ambtsaanvaarding van rechtswege volgt op de vervulling van de laatste voorwaarde, die voor haar is gesteld.
Wanneer Sgo 56 [1] zegt, vóór welk tijdstip de ambtsaanvaarding niet mag plaats hebben, is daarbij niet te denken aan een formele handeling. Ambtsbevoegdheden mogen niet vóór dat tijdstip worden uitgeoefend; het op zich nemen der ambtsplichten hangt echter allerminst af van een door het raadslid vrij te verrichten aanvaardingshandeling.
Waar de P.O. geen beroepsprocedure ter zake kent, is dus het lid van een provinciale raad in zijn ambt getreden door de enkele „toelating" (P.o. 46) na het onderzoek der geloofsbrieven. En als Rgo 12 [1] spreekt over toelaten tot de zitting, dan heeft men niet te denken aan een plechtige inauguratie met rechtsbetekenis, want zodra de regent zijn

1) Ietwat afwijkend is de gang van zaken op Java.

besluit heeft genomen, kan het lid b.v. gebruik maken van de aan alle raadsleden in Rgo 12 [5] toegekende bevoegdheid (om tegen de al dan niet toelating van een **ander** op te komen), al heeft hij geen enkele vergadering (niet: zitting) bijgewoond.
De wet heeft verzuimd te regelen de betekenis van de in Rgo 12 [5] gegeven termijn van beroep t.a.v. een door de raad toegelaten lid.
Dit alles geldt ook voor Ggo 12 en Sgo btg. 12.
Gedeputeerden, gecommitteerden, wethouders en commissieleden plegen te verklaren, dat zij hun benoeming als zodanig aannemen, al rept de wet daarvan alleen in Sgo 17 [3] en Sgo. btg. 18 [3]. Dit is de aanvaarding der aanwijzing, bedoeld in punt 105. Doch aangezien geen nadere voorwaarden voor de ambtsaanvaarding zijn gesteld, treden zij door bedoelde verklaring tevens in het ambt.

110. De aanwijzing van een bepaald persoon voor de vervulling van een ambt geschiedt voor bepaalde of voor onbepaalde tijd.
Een wettelijk begrensde ambtsduur hebben de leden der raden van de gedecentraliseerde gebiedsdelen (b.v. Sgo 9; beter geredigeerd P.o. 9), de gedeputeerden, gecommitteerden en wethouders (b.v. Sgo 19). In Nederland ook de burgemeesters (zes jaar).

111. Verlies van het ambt kan geschieden **a** door eenzijdige daad van den ambtsdrager (b.v. Sgo 12, 19 [3]) **b** van rechtswege, dus door het intreden van door de wet aangewezen omstandigheden (mits officieel geconstateerd; zo althans moet men Sgo 13 e.v. opvatten) daaronder dus ook: het verstrijken van de ambtsperiode (boven, punt 100) **c** door ontslag, dat verschillende namen draagt in verschillende omstandigheden (b.v. Sgo 14, 15, 17 [4], 21, 25, 40 ook S. 1907 - 212 art. 12; Z.R. 5 [1, 6]) **d** door verlies van het ambt, waaraan de ambtshalve vervulling van het andere ambt is verbonden.

112. Ten slotte valt nog te wijzen op de merkwaardigheid dat de burgemeester uitsluitend [1]) een gemeente-ambt bekleedt en nochtans is landsdienaar (Sgo 26, 30).

III. BEVOEGDHEIDSATTRIBUTIE

Stuk 1. Rechtspersoonlijkheid.

113. Alle zelfregerende gemeenschappen zijn burgerlijk rechtspersoon. D.w.z. bevoegd tot het uitoefenen van vermogensrechten, rechtsbevoegd. Bovendien handelingsbekwaam, wijl zij, vertegenwoordigd door ambtsdragers, burgerlijke rechtshandelingen verrichten in dier voege, dat de

[1]) Men noemt als landsfunctie — ambt kan men zulk een incidentele werkzaamheid moeilijk noemen — Sgo. 36 [2,3]. Daarnaast is te noemen Sgo. 88 [5], dat dan ook afkeuring verdient. Verder in deze richting gaan S. 1936 - 582 art. 13 jo. bijblad 13803 en vooral het aanvullend bijblad 13995, dat den burgemeester onder het gezag van den Gouverneur stelt. Deze bijbladen brengen dus den burgemeester onder het begrip „landsorgaan".

handelingen van die vertegenwoordigers gelden als de eigen handelingen van de zelfregerende gemeenschap.
Wie bevoegd is de zelfregerende gemeenschap op die voet te vertegenwoordigen, komt beneden, (hoofdstuk VI, stuk 1) ter sprake. Evenzeer in hoeverre die handelingsbekwaamheid beperkt is door medezeggenschap van hoger gezag (beneden, punt 239).
Hier verdient nog pas alleen de aandacht, dat de zelfregerende gemeenschappen dank zij hun rechtspersoonlijkheid hun werkkring kunnen verzorgen met al de middelen, die in het gewone burgerlijke rechtsverkeer ten dienste staan. En daarbij stelt zij hen in staat, naast hun zeer beperkte bevoegdheid tot zelforganisatie, zelf op te richten of deel te nemen in burgerrechtelijke organisaties b.v. de Vereniging van regentschappen (die een contrôlebureau heeft ingericht, dat de leden kunnen gebruiken voor het toezicht op hun geldelijk beheer); de Stichting Jubileumfonds te Batavia, die credieten geeft voor goedkope woningbouw of de in verscheiden gemeenten werkzame N.V. Volkshuisvesting ......, waarin het Land en de gemeente de aandeelhouders zijn en de gemeente als directie optreedt.

114. Dat een zelfregerende gemeenschap rechtspersoon is, wordt slechts zelden direct door de wet uitgesproken. Lro 3^{1}, I.S. 186^{1}, Igo btg. 1^{1}.
Voor de andere moet dit blijken uit de feiten, dat zij beschikken over een „eigen" vermogen (Lro 3^{1}), over overheden, die burgerlijke rechtshandelingen op naam van de gemeenschap kunnen verrichten, over de bevoegdheid om als burgerlijke procespartij op te treden. Zie het Hooggerechtshof in T. 123 - 33, voorts T. 133 - 320 en I.S. 123^{1}, 124^{3}, Sgo 52, 91, 92, 93, 94, 97, 99, 109. Igo Java 5, 10 - 12. Z.R. $4^{1\ 3}$, 12^{3} onder 2e, a, 16^{1}, 20.

115. Igo btg. 1^{1} spreekt uit, dat de Inlandse gemeente is Inlander. De bepaling van de bevolkingsklasse van rechtspersonen is nodig, omdat zowel I.S. 131 als de R.O. (competentiebepalingen) zich op de onderscheiding in bevolkingsklassen baseren. De practijk neemt aan dat landschappen en Inlandse gemeenten Inlander zijn en de andere zelfstandige gemeenschappen Europeanen (T. 123 - 33, T. 133 - 320, T. 129 - 410). T.a.v. locale ressorten blijkt dit zijdelings uit Ggo 98^{2}, 118^{2} Sgo btg. 105^{2}, 124^{2}, 129^{2} en voor provinciale ressorten uit S. 1926 - 28, 5^{2}, 6^{2}, 9^{2}. De billijke bepaling van S. 1932 - 80 art. 72 geldt helaas alleen het Land en alleen de inheemse rechtspraak.

> Tekst: Indien het Land geschil heeft met een aan de rechtsmacht der inheemse rechters onderworpen persoon, is het Land voor de berechting van dat geschil eveneens aan die rechtsmacht onderworpen, voor zover niet anders door het Hoofd van gewestelijk bestuur is bepaald.

116. De rechtsbevoegdheid van de zelfregerende gemeenschappen is aan geen andere beperkingen onderworpen, dan die van rechtspersonen (voor zover beheerst door het Europese recht) in het algemeen (B.W. 1654 en de daarbij in Engelbrecht geciteerde artikelen). Hun beperkte

handelingsbekwaamheid maakt echter, dat hun bevoegdheid ontkend wordt, om geschillen aan de beslissing van scheidslieden te onderwerpen; R.v. 615 I.R. 377 Rrglt, btg. 705.

Stuk 2. Wetgevende bevoegdheid.

117. De toerusting met rechtspersoonlijkheid stelt de zelfregerende gemeenschappen in staat om een maatschappelijke werkkring op zich te nemen op gelijke voet met gewone burgers. Zij kunnen door eigen werkzaamheid belangen van derden verzorgen, gelijk elke rechtspersoon dat kan; zij kunnen dus **besturen,** d.i. de belangen der burgers verzorgende daden verrichten.

Zij kunnen daarbij van het burgerlijk rechtsverkeer gebruik maken, zowel voor de verzorging hunner eigen organisatie (kopen, arbeidscontracten) als voor de verzorging van de belangen der burgers (diensten, leveringen). Indien hun dienstprestaties aan het publiek geschieden in eigen inrichtingen, kunnen zij voor de toelating tot en het gebruik van die inrichtingen regels stellen en hun huisrecht op gelijke voet handhaven als een particulier. H.R. 4-1-1935 Arb. 35 - 760, N.J. 1935 - 758, W. 12881, L.

Zij kunnen ook zichzelf **regels** voor hun arbeid stellen, gelijk elke rechtspersoon; met die regels hun inwendige organisatie ordenen, dan wel de maatschappelijke taak hunner ambtsdragers (waarvan dan gezegd wordt, dat zij met de **uitvoering** van die regels belast zijn): voorts inwendig toezicht oefenen door de ene eigen functionaris (ambtsbekleder) op de andere en daarbij disciplinemiddelen en een eigen inwendige tuchtrechtspraak toepassen. Dit alles kunnen zij uit dezen hoofde gelijkelijk als, maar uit dezen hoofde dan ook niet méér of anders dan andere rechtspersonen.

Wat zij als overheid nog meer behoeven is echter de macht om derden, dus de burgers, te nopen hun gedragingen in te richten als in het algemeen belang nodig is dus: dwingende **regels (voorschriften)** te geven, die de burgers moeten **naleven** door doen, nalaten, gedogen of geven. Voorts de macht om bijzondere rechtsgevolgen te verbinden aan bepaalde overheidshandelingen [1]) en deze dus tot rechtshandelingen te stempelen (die de gewone burger niet verrichten kan). Zij moet de macht hebben de burgers tot de van hen gevorderde naleving te dwingen, d.i. haar voorschriften te **handhaven.** Ten slotte zal over de rechtmatigheid van die nalevingshandelingen der burgers, de handhavings- en uitvoeringshandelingen der overheid rechtspraak gewenst zijn, die mogelijk zelf weder van de zelfregerende gemeenschappen uitgaat.

Dit alles leidt tot de toekenning aan de zelfregerende gemeenschappen van specifieke overheidsbevoegdheden, waarvan nu de wetgevingsbevoegdheid het allereerst worde behandeld, wijl èn uitvoering èn politie èn administratieve rechtspraak het bestaan van rechtsregels onderstelt

1) Vergunningen, lastgevingen, belastingaanslagen, rijbewijzen enz. Soms worden betrekkingen, die ook door het burgerlijk recht beheerscht kunnen worden aan een bijzonder régime onderworpen. B.v. treedt in de plaats van verhuur van plaatsen op een pasar de heffing van een retributie bij het gebruik van zo'n plaats.

en deze rechtsregels ten dele ook kunnen zijn geschapen door eigen wetgeving.
Het opstellen van regelingen kwam buiten Nederlandse invloed in genootschappen niet voor buiten Bali en Ambon en had in rijken generlei neiging alle traditie door geschreven regeling te verdringen.
Landschapsverordeningen van heden zijn allen navolging van gouvernementsvoorbeeld. Zie de rijksbladen der Vorstenlanden en Mededelingen van de afdeling bestuurszaken der buitengewesten serie A nos. 5, 8, 9 en 12.

118. In de ordonnanties betreffende de waterschappen en de gedecentraliseerde zelfregerende gebiedsdelen wordt uitdrukkelijk wetgevings- (verordenings-) bevoegdheid toegekend en daarbij wordt kennelijk gewerkt met een materieel verordeningsbegrip. [2])
Immers wordt eensdeels de vrijheid, het onbeperkt initiatief, tot het maken van verordeningen alleen toegekend aan de raden (b.v. Ggo 48, Sgo 74), terwijl de macht om vaste gedragsregels aan te nemen en te formuleren uiteraard verknocht is aan elk ambt, dat eigen of anderer werkzaamheid in een zekere mate van vrijheid bepaalt (zo kunnen b.v. leidende ambtenaren de arbeid hunner ondergeschikten regelen, maar ook — binnen de grenzen van de hun opgelegde plichten — hoe hun dienst of instelling, b.v. een slachthuis, het publiek zal bedienen). De ondenkbaarheid derhalve om alle regeling (in functionele zin) te concentreren bij de raad, dwingt tot de slotsom, dat met verordening bedoeld is niet alle regeling, maar die regeling, welke voldoet aan zekere nadere kenmerken.
Tot die slotsom leidt ook de eis, dat de raadsverordeningen, om te verbinden (beneden, punt 141), moeten worden afgekondigd (b.v. Ggo 55 Sgo 80), met een normaal tijdsverloop tot de inwerkingtreding van vele weken (Ggo 57 Sgo 82), hetgeen voor vele regelingen (in functionele zin) zinloos en ondoenlijk ware.

119. De opvatting, dat in het begrip verordening een materieel wetsbegrip vervat is, steunt verder op het feit, dat telkens blijkt van regelingen, die geen verordeningen zijn en die dan ook niet worden afgekondigd. B.v. Ggo 17 ^{3}, 20 ^{3}, 33, 39, 46 ^{1}, 73, 74, 87 ^{2}, Sgo 23 ^{3}, 38, ,40, 63, 69, 71, 73, 101 ^{2} en in de provinciale verslagen van West-Java de rubriek „raadsbesluiten van algemene aard".

120. Ietwat verwarrend is, dat, nu de verordening aan bepaalde vormen is verbonden (formulier en afkondiging), natuurlijk onmiddellijk de figuur van de formele verordening is ontstaan, d.i. het raadsbesluit, niet voldoende aan de materiele kenmerken der verordening en nochtans, hetzij onverplicht, hetzij omdat hoger regeling zulks wil, in de vorm daarvan gegoten. Zie b.v. Lro 33 ^{3} naast Sgo 16 ^{2}.
Ook de in punt 119 genoemde regelingen worden soms als verordeningen behandeld; Sgo 23 ^{3} naast Ggo 43 ^{2}.

121. De vraag blijft: welke regelingen moeten door de raad worden vastgesteld en moeten worden afgekondigd, omdat zij zijn verordenin-

[2]) Dus niet alle regeling, in functionele zin, d.i. het opstellen van normen, gedragsregels, doch alleen regeling van een bepaalde inhoud.

gen? De ordonnanties blijven op die vraag een algemeen antwoord schuldig.
De moeilijkheid is, dat in het Nederlandse (en daarmede in het Indische) staatsrecht minstens tweeërlei wets (= verordenings) begrip toepassing vindt.
Het ene stamt uit het reeds op Rousseau's volonté générale teruggaand besef, dat „de wet" zich moet onderscheiden door **algemeenheid** van gelding — niet een norm voor één geval, maar voor een onbepaald aantal onder de „regel" te brengen gevallen. Dit begrip is echter te ruim voor het doel, waarvoor men een definitie van het verordeningsbegrip zoekt (punt 118); men wil er niet in bevatten algemene ambtenaarsinstructies, het intern bedrijf der administratie. Daarom voegt men er aan toe de eis van **„naar buiten werken"** of wel men leest die eis reeds in de term „algemeen werkend" n.l. geldend voor „het algemeen", het publiek. H.R. 20.1.1896 W 6763, L.; H.R. 5.1.1923 W. 11034 N.J. 1923 - 311, v. Dam.
Ik meen, dat dit ook Thorbecke's opvatting is geweest (Bijdrage 82; memorie van antwoord gemeentewet op art. 150, waar — om de grondwet op te rekken — de aanvankelijk door hem gemaakte tegenstelling tussen verordening en beschikking in dit speciale verband moest worden weggewerkt) en dat zij daarom mag dienen tot historische verklaring van het begrip in de Indische wetgeving. Het is echter niet steeds buiten twijfel, wanneer een regeling het publiek zodanig aangaat, dat zij „naar buiten werkt".
Het andere materiële wetsbegrip is dat van Buys: gebod en verbod gericht tot den burger; o.a. Gr.w. 57.
Het is ook voor de onderhavige stof van belang te bedenken, dat Buys zijn materieel wetsbegrip opstelde als beweerde beperking van een in de practijk onbeperkt uitgeoefend koninklijk wetgevingsinitiatief. Daaruit volgde immers, dat initiatief tot materiële wetgeving alleen mocht uitgaan van den wetgever zelf, tenzij die wettig mocht delegeren (Buys, de Grondwet I 349). En voor Buys drukt het woord verordening zijn materieel wetsbegrip uit (II 83, 176 - 178) zijn dus Staten en Gemeenteraad wetgevers en — bij gemis van bepalingen als G.W. 57 2 — zij alleen.
Thorbecke zocht de beperking der koninklijke regelingsbevoegdheid in iets anders, n.l. in de stelling, dat de Koning slechts regelen mocht tot uitvoering van de wet (Bijdrage 64). De Koning behoefde niet op een speciale delegatie te bouwen, hij mocht zich begeven op het terrein van Buys' materiële wet, hij had initiatief — maar alleen tot uitvoering van de wet. Vandaar, dat Thorbecke principieel niets tegen de beruchte wet van 6 Maart 1818 S. 12 had, maar Buys wel (I, 339).
Precies als hij zich de functie des Konings dacht, heeft Thorbecke in P.W. en G.W. de Gedeputeerde Staten en Burgemeester en Wethouders een algemene opdracht tot uitvoering gegeven der besluiten van Staten en Raad, alsook de uitvoering in opdracht van hoger regeling (beneden IV - 2) aan hen toebedeeld. Voor hem was vanzelfsprekend de bevoegdheid om verordeningen — in zijn zin — te maken daarin begrepen. Zie

Oppenheim - v. d. Pot in Nederlands Gemeenterecht [5] II, 102. Het is bekend hoe in P.W. 151 deze bevoegdheid alleen is vermeld, om haar aan Koninklijke goedkeuring te onderwerpen, niet om haar toe te kennen. Vandaar gaat de lijn via Po 78 [2] (zonder zin) naar Ggo 63 en Sgo btg. 70. Deze laatste voorschriften hebben in zoverre betekenis, dat zij afkondiging voorschrijven. Maar het getuigt van wanbegrip, dat hetzelfde dan niet is gedaan voor de verordeningen ter uitvoering der eigen raadsbesluiten. Vergelijk P.W. 102. In elk geval mag men Po 78, Ggo 63 en Sgo btg 70 niet opvatten als toekennend een bevoegdheid, die anders zou ontbreken.
Duidelijk blijkt echter, dat sommige materies uitsluitend in **raads**verordeningen thuis horen; het zijn de voorschriften, die de burgers in hun vrijheid aantasten: belastingen (b.v. I.S. 125 [3] Ggo 51 Sgo 78) persoonlijke diensten (I.S. 125 [3], I.O. West-Java art. 9 — thans vervallen) strafbepalingen (I.S. 125 [3], Ggo 53 Sgo 79) en inperking van burgerlijke rechten (B.W. 570). Inzoverre vindt men Buy's wetsbegrip terug.
121a. Igo Java onderscheidt de desabesluiten niet in verordeningen en andere besluiten. Igo btg. 12, 13 en 14 spreken van verordening, in tegenstelling tot 8 [3] (zie 15), schijnen dus te werken met het wetsbegrip van Buys.
Wat Z.R. 11 en M.C. 11 precies bedoelen met „regelingen van wetgevende aard" is niet toegelicht.
122. Aan de gedecentraliseerde zelfregerende gebiedsdelen en de waterschappen is de **strafverordeningsbevoegdheid** steeds uitdrukkelijk toegekend. Of daarbij I.S. 131 [1] is in acht genomen lijdt geen twijfel voor de waterschappen (I.S. 186 [3]).
123. Iets verward is de zaak bij de locale ressorten. I.S. 125 [3] opent de mogelijkheid om aan hen over te dragen de keurbevoegdheid der hoofden van gewestelijk bestuur. Dit is geschied bij Ggo 52 jo. 161. Los daarvan spreekt Ggo 53 van strafverordeningen (zelfde strafpositie als in S. 1858 - 17). Is er onderscheid? Zo ja, is dan de laatste bevoegdheid gegeven „krachtens" de I.S.? Men zou zich daarvoor moeten beroepen op I.S. 125 [2].
Intussen schijnt er geen strafverordening te bedenken die niet zou vallen onder het begrip keur, politieverordening, d.i. verordening zich met gebod of verbod richtend tot de burgers. Zie voorts Sgo btg. 59 en 161.
124. Nog iets verwarder is de zaak bij de provinciale ressorten. Men kan aannemen, dat de toekenning van hun strafverordeningsbevoegdheid is geschied „krachtens" I.S. 119 [7] en 121 [4]. Wijders zou, ingevolge I.S. 122, aan hen de keurbevoegdheid krachtens I.S. 125 [3] kunnen zijn overgedragen, doch dat is niet geschied. Men neemt nochtans aan, dat, met de vervanging op Java van de locale ressorten door provinciale, de keurbevoegdheid der hoofden van gewestelijk bestuur niet is herleefd en dat de nog voortbestaande keuren in de I.o. der provincies onder de daar genoemde locale verordeningen zijn begrepen (I.o. West-Java 22 e.v.).
125. De sinds 1-1-1920 geldende eis van I.S. 131, dat strafwetgevende bevoegdheid moet zijn toegekend bij of krachtens de I.S. heeft ertoe

geleid om in 1925 I.S. 128 aan te vullen met lid 5 onder 2e. Toch had I.S. 131 allerminst de bedoeling aan de Inlandse gemeenten die bevoegdheid te ontnemen; men ging ervan uit, dat zij niet bestond en ten hoogste erkende de regering een huishoudelijk „tuchtrecht" tegenover de „leden" der desagemeenschap, (boven, punt 117).
Hoe kon het echter gebeuren, dat men menen kon, dat aan als openbaar lichaam erkende en gehandhaafde autochthone gemeenschappen, die hun huishoudelijke belangen mochten „regelen", de onmisbare sanctie op hun regelingen niet zou zijn toegedacht?
De zaak is, dat de Indonesische genootschappen (boven punt 7) buiten Bali en misschien Ambon de geformuleerde, artikelgewijze regeling niet kennen, en aan Bali dacht men in 1854 het minst. Evenmin dacht men aan vorstenverordeningen, doch alleen aan de javase desa. De gouvernementsrechter, die in zijn sfeer het monopolie kreeg der toepassing van alle wettig bepaalde straffen (R.O. 2) kreeg derhalve nimmer Inlandsegemeentestrafverordeningen voor zich. Voor zover de strafrechter zijn steun wilde verlenen aan de rechtsorde der Inlandse gemeente stonden hem in de arbitrair geregelde bevoegdheid van politierol en regentschapsgerecht (R.O. 110 en 83, 2c) voldoende middelen ten dienste. [1]) Die rechtsorde echter had zijn steun aanvankelijk niet nodig; haar sancties (extra dorpsverplichtingen, boeten, onthouden der onderlinge hulp, ontneming van grondbezit, uitstoting) werkten buiten den gouvernementsrechter om. Zo geschiedde het, dat bij de vaststelling der strafwetboeken voor Europeanen (1866) en Inlanders (1872) bij de afschaffing van het adatstrafrecht en de doorvoering van het beginsel, dat elk strafbaar feit een voorafgaande **wettelijke** strafbepaling achter zich moest hebben, de wetgever in artikel 1 der beide strafwetboeken (en S.w. Inl. 387) aan strafverordeningen van Inlandse gemeenten niet dacht. De practijk bleef aan de steun van den gouvernementsrechter weinig behoefte hebben en deze kon haar niet meer verlenen op de politierol sedert S. 1870 - 152. Slechts bij het regentschapsgerecht bleef een deurtje voor arbitrair straffen en daarmede voor steun open (R.O. 83^{2}) en toen dit deurtje in 1911 eindelijk dicht ging (S. 1908 - 536 jo. S. 1910 - 499), bleek dan ook een strafbepaling nodig op het niet verrichten van gemeentediensten (S. 1910 no. 498 thans S.w. 523). Vervolgens, toen met 1.1.1918 S.w. 1 de gouvernementsrechter weer toegankelijk scheen te maken voor strafverordeningen van Inlandse gemeenten, deed S.w. 102 dat weer te niet (en wel is dat voorschrift in 1920 buiten werking gesteld, doch niet omdat de strafverordeningen der Inlandse gemeenten over het hoofd gezien waren, maar die der landschappen).
Zo men dan al moet aannemen, dat inderdaad — doch dan toch niet vroeger dan 1872 — strafverordeningsbevoegdheid aan Inlandse gemeenten in de sfeer van de gouvernementsrechterspraak niet toekwam, dan blijkt toch tevens wel, dat andere sancties niet uitgesloten zijn. Zij zijn noodwendig aan iedere rechtsorde verknocht; die rechtsorde was erkend in I.S. 128 en de sancties zijn nooit wettelijk verboden. In zoverre is de erkenning van een „tuchtrecht" der Inlandse gemeenten volkomen

[1]) Zie de oude teksten o.a. bij Immink, De regterlijke organisatie v. Ned. Indië.

juist; zelfs is de voorstelling van „tuchtrecht", dat alleen gelden kan tussen „leden" van de rechtsgemeenschap te eng. Voor zover de aard der sancties er zich toe leent, mogen zij aangewend worden tot handhaving der dorpsrechtsorde tegen een ieder, die in haar sfeer treedt. Men bedenke, dat ook de „moderne" staatsorde sancties kent, die niet zijn straffen (b.v. belasting „boeten"; intrekking van vergunningen; onthouding van voordelen en bevoegdheden).

126. Enerzijds het losser worden van het genootschappelijk verband, ten andere de bedoeling om de Inlandse gemeenten een aandeel te geven aan modern overheidswerk (boven, punt 6) hebben ertoe gebracht in I.S. 128 [5] de mogelijkheid te openen, aan de Inlandse gemeenten strafverordeningsbevoegdheid te geven. Dit is thans geregeld in Igo btg. 13 (jo. 14 en 15), dus allêén voor die Inlandse gemeenten, die op de voet van Igo btg. 7 zijn aangewezen.

127. De geschiedenis van de strafverordeningsbevoegdheid der Inlandse gemeenten bleek nauw samen te hangen met de bevoegdheidsregeling van den gouvernementsrechter. In de sfeer van de inheemse rechtspraak bleef het hele vraagstuk ongeprejudicieerd. Het nut van het westerse strafstelsel heeft dat in die sfeer een vaste plaats doen veroveren, hoezeer S.w. daar uit eigen hoofde niet geldt (S. 1932 - 80 artt. 3 en 27). Zo zal de inheemse rechter tegen schending van de rechtsorde der Inlandse gemeenten echte „straffen" opleggen. In aansluiting daarop stelt Igo btg. 13 [2] voor de sfeer der inheemse rechtspraak geen strafmaximum. Wel blijven voor deze moderne rechtsvorming de art.. 14 en 15 van toepassing.
I.S. 21 [2], waarvan I.S. 130 aanhef een specialisatie is, sluit de werking van I.S. 131 [1] in deze sfeer uit.

128. Door het beginsel van I.S. 21 [2] mag men zeggen, dat landschappen strafverordeningsbevoegdheid hebben, omdat niets er zich tegen verzet. Zie Z.R. 13 [3] sub a en M.C. 13 [3] sub a.
Zwarigheid is er alleen indien het landschapsrecht gehandhaafd moet worden door den gouvernementsrechter. In de Vorstenlanden is dit opgelost in het bekende S. 1911 - 569 (Engelbrecht). Zie ook voor de toekomst Bb. 14099 op art. 12 [2]. Welk materieel recht de gouvernementsrechter moet toepassen in de gevallen van Z.R. 12 [3] onder 1e a en b en M.C. 12 [3] onder 1e a en b, is niet duidelijk.

129. De oorspronkelijke tekst van I.S. 47 verbood belastingheffing anders dan bij de algemene verordening. Dit sloot in direct bestuurd gebied ook belastingheffing door Inlandse gemeenten uit, wat ook de bedoeling was (Keuchenius II, 266). Het recht om belastingen op te leggen moest dus aan de zelfstandige gemeenschappen telkens uitdrukkelijk worden ingeruimd: I.S. 125 [3] (1903) I.S. 186 (1918) I.S. 122 jo. 125 [3] (1922), I.S. 128 [5] (1925). Het verbod van I.S. 49 [2] is blijven gelden.

130. Toekenning der belastingbevoegdheid is daarna gevolgd in Ggo 51 Sgo btg. 58 P.o. 66 Rgo 59 Sgo 78. Voor de gedecentraliseerde gebiedsdelen derhalve onbeperkt (behoudens I.S. 49 [2] en 183). Zie echter punt 241.

De Regering is van mening, dat ook retributies bij verordening moeten worden vastgesteld. — Prov. Verslag W. Java 1936 - 31.

131. I.S. 128 [5] is t.a.v. belastingen wederom alleen uitgewerkt voor de buitengewesten, Igo btg. 4 en 12 (jo. 14 en 15).

Men kan verdedigen, dat in het direct gebied met zelfbestuur de Inlandse gemeenten hun belastingrecht hebben behouden; dit is in elk geval geen beletsel voor de invoering van enkele nuttige voorschriften over vaststelling, heffing en invordering.

132. De adatrechtelijke heffingen in de genootschappen — buiten het onderling hulpbetoon — heeft men in beginsel niet als belastingheffing beschouwd. Trouwens, betalingen ter erkenning van het beschikkingsrecht (der gemeenschap op de grond) en als contraprestatie voor hoofdenbijstand bij religieuse of rechtshandeling, laten zich in het westers schema gemakkelijk als retributie classeren; toch zijn zij soms als knevelarij uitgekreten. Ambten werden en worden meest met onderling hulpbetoon en grondgenot bezoldigd. Zie Igo Java 3 en T. 136 - 300.

Naarmate, al dan niet onder invloed van boven, dienstprestaties afkoopbaar werden en vooral wanneer een hoofdelijke omslag in geldbehoeften van de gemeenschap moest voorzien, werd de gelijkenis met belastingen bedenkelijker. Nochtans is vaak in Igo Java 17 een — dan onwettige — voorziening in die richting gelezen en ook wel heeft de burgerlijke gouvernementsrechter zulke heffingen, mits van gemeenschaps „leden" geheven, in bescherming genomen. T. 136 - 254 gaat zelfs verder t.a.v. Igo Java 3. Zie ook L.B. 1935 - 303 en T. 98 - 315. Vergelijk Igo Btg. 3 en 4.

133. Landschappen bezitten van huis uit belastingbevoegdheid en vooral in de rijkjes is daarvan vaak een uitbundig gebruik gemaakt. Bij lang contract en korte verklaring is echter geleidelijk een andere toestand bereikt: de landschappen zijn hun belastingbevoegdheid kwijt, behoudens vergunning van den Gouverneur-Generaal Z.R. 19 [1] en M.C. 21 [1].

133a. Zeer beperkt is het belastingrecht der waterschappen V.w.o. 23, 24 en vergelijk 11 [2].

134. Onder de belastingen, die een plicht tot prestatie in geld meebrengen (prestatie in goederen komt niet meer voor), rekent men in Indië niet de soms zo genaamde **belasting in arbeid,** dus waar tot prestatie in arbeid verplicht wordt.

I.S. 46 eist regeling dier „herendiensten" bij ordonnantie dus als landsheffing. Het artikel onderstelt, dat deze heffing alleen van inboorlingen d.i. de inheemse bevolking geschiedt. Nochtans is dienstenheffing van vreemde Oosterlingen voorgekomen, doch thans afgeschaft.

Wijders pleegt men aan te nemen, dat het voorschrift geen betrekking heeft op „gemeentediensten", d.i. het onderling hulpbetoon (onderling: ten behoeve van gemeenschapsdoeleinden) in de genootschappen. Igo Java 16 Igo btg. 3. Zie ook Sw. 523 (vergelijk punt 125).

Dienstenheffing door landschappen is uiteraard niet in strijd met I.S. 46 — geen bijzondere voorschriften maar zie Z.R. 19 [2] en M.C. 21 [2].

De dienstenheffing van V.w.o. 26 berust in laatste instantie op politiek contract (considerans V.w.o.).

I.S. 125 [3] is met betrekking tot I.S. 46 t.a.v. de locale ressorten nimmer uitgevoerd. Wanneer Ggo 96 Sgo btg. 103 Po. 101 Rgo 96 Sgo 119 reppen van herendiensten, is daarbij gedacht aan beschikbaarstelling van landsherendienstplichtigen. (Voor de btg. S. 1923 - 428 jo. S. 1938 - 592).
I.S. 125 [3] jo. 122 is t.a.v. provincies wel uitgevoerd (b.v. I.o. West-Java 9), practisch zonder effect, wijl de herendienstheffing op Java al vóór dien nominaal was. S. 1934 - 661 maakte er ook formeel een eind aan en schrapte evenbedoeld artikel.

135. Onder de persoonlijke diensten van I.S. 46 pleegt men terecht niet te brengen de plicht om een ambt te bekleden. Zie I.S. 167. Buiten Indië komt de plicht om ereambten te bekleden ook voor gewone burgers voor (gemeenteambten; rechterlijke ambten en jury).
Niets verbiedt aan de zelfregerende gemeenschappen om zulke plichten op te leggen. Een burgerplicht om bij de brandweer te dienen is soms ingevoerd (b.v. regentschap Batavia).

136. Dat de wetgevende overheid bevoegd is de gedragingen der burgers in het algemeen belang richting te geven, ook als zij betreffen het **genot van burgerlijke rechten** is altijd erkend geweest en is t.a.v. het individualistische recht bij uitstek, de westerse eigendom, uitgesproken in B.W. 570: geen gebruik strijdig met openbare verordeningen.
Zo goed als men niet betwijfelt, dat dit beginsel onuitgesproken ook geldt voor alle andere westerse burgerlijke rechten dan eigendom, even zo goed moet men die gelding aannemen voor het burgerlijk adatrecht (I.S. 131). Er zou voor deze opmerking nauwelijks reden zijn, indien een ondoordachte redactie van I.S. 51 [6] niet in schijn bezwaar opwierp. Het voorschrift, reactie — van 1870 — op rechtsmisbruiken van het cultuurstelsel, richt zich tegen willekeurige beschikking over Inlandse rechten op grond. Dat Inlandse grondenrechten geldend recht waren en dus door de overheid slechts op wettelijke grondslag mochten worden aangetast, lag eigenlijk juridisch al vast in Rr. 75 (I.S. 131), de gelding van het burgerlijk adatrecht. Niet overbodig was toenmaals de uitspraak, dat onteigening van Inlandse grondenrechten aan dezelfde waarborgen onderworpen was als onteigening van Europese eigendom. Immers toenmalig Rr. 77 (I.S. 133) sprak, evenals toen de Grw., slechts van „ontzet van eigendom"; eerst sinds 1917 past de tekst op alle burgerlijk recht.
I.S. 51 [6] wilde nu bovendien uitdrukken, dat, zo lang het cultuurstelsel nog bestond, de beschikking over Inlandse gronden op wettelijke grondslag had te rusten, doch formuleerde dit ondoordacht als een verbod van beschikking voor elk ander doel, behalve de cultures. Beschikking over burgerlijke rechten, i.h.b. rechten op grond, in het algemeen belang is echter in het Nederlandse en het Indische recht — zo goed als elders — een zeer normale figuur, en het was geenszins de bedoeling daaraan een einde te maken; zie b.v. onteigeningsordonnantie S. 1920 - 574, artt. 5 [3], 95, 97 en S. 1876 - 257 (telegraafpalen) en de Nederlandse wet van 13 Mei 1927 S. 159.

137. Derhalve, het beginsel is van algemene toepassing: openbare

verordeningen, dus de verordeningen van alle zelfregende gemeenschappen, mogen het genot van burgerlijke rechten aantasten. Doch in navolging van de Nederlandse rechter stelt ook de Indische (althans de gouvernements) rechter een grens. Een zó ver gaande aantasting van het genot van burgerlijk recht, dat **feitelijk** ontneming optreedt gaat hij tegen. Neemt de rechter dit aan, dan laat hij de verordening in zo'n geval buiten toepassing met een beroep òf op het onteigeningsvoorschrift òf op B.W. 570.

Meestal beroept de rechter zich op B.W. 570, omdat hij die tekst aldus leest, dat slechts gebruiksbeperking niet algehele gebruiksontneming daarin is voorzien. Veel zeldzamer is een beroep op ontduiking van de onteigeningswaarborg (I.S. 133), immers de rechter is zich wel bewust, dat onteigening in onze wetgeving geen materieel begrip is (een of andere mate van aantasing van een recht) doch een formeel (een bepaalde wijze van aantasten).

Wat immers is onteigening? De wetenschap heeft met de oude formule, ontzet van eigendom, geen vrede gehad. Is er slechts dan onteigening, indien de eigendomstitel gedwongen van A op B overgaat en niet indien aan A alle gebruik van zijn goed verboden wordt? Bovendien, wat te denken van strafrechtelijke verbeurdverklaring (I.S. 144, S.w. 39, 103, Sgo 79) of burgerlijke executie (B.W. 1131 Rv. 435 e.v. I.R. 195 e.v. Rrglt. btg. 206 e.v.).

Wanneer treden de grondwettelijke (in Indië: wettelijke) waarborgen op? Zoekt men naar een materieel criterium (verandering van welke aard in iemands burgerlijke rechten zal onteigening moeten heten), dan komt men uit op de zeer algemene slotsom: alle ontneming van zaaksgenot. Maar dan staat meteen vast, dat voor de onteigeningswaarborgen van zulk een ruime toepassing nooit is gedroomd. Wat onteigening in **wettelijke** zin is, wordt in aansluiting op de historische traditie bepaald in de onteigeningsordonnantie. Het is:

a) gedwongen overgang van een zaak (B.W. 499) van den titularis op de onteigenaar, ten einde dezen nieuwen titularis ten algemenen nutte de beschikking over die zaak (zaaksgenot) te verschaffen;

b) gedwongen teniet gaan van een recht ten einde zaaksgenot vrij te maken, opdat de onteigenaar daarover ten algemenen nutte de beschikking kunne krijgen (S. 1920 - 574 art. 64). Zie T. 139 - 515.

De eerste figuur is duidelijk: een stuk grond gaat in eigendom over van A op onteigenaar B. De tweede figuur omvat niet alleen, dat B zakelijke rechten van A op B's eigen zaak onteigent, om de vrije beschikking terug te erlangen. Doch b.v. ook onteigening van grafrechten op domeingrond, opdat B daar ter plaatse een weg kunne leggen, waartoe B de grond slechts in gebruik krijgt van het land. Of wel onteigening van marktrechten (I.S. 49 [2]) opdat b.v. het regentschap binnen de ban van die markt (S. 1829 - 111 art. 8) een eigen pasar kunne oprichten. De belangrijkste ofschoon aanvechtbare toepassing vindt men bij onteigening van inlandse rechten op grond door niet-inlanders. De practijk neemt aan, dat dan vrij landsdomein ontstaat T. 140 - 439.

Bij verbeurdverklaring gaat het zaaksgenot niet over, om in handen van

de nieuwe verkrijger ten algemenen nutte te worden aangewend. Bij executie is er geen met het oog op het algemeen nut gespecificeerde verkrijger.

138. Derhalve mag de openbare verordening den rechthebbende bepaald gebruik van zijn recht verbieden, b.v. het bouwen vóór de gevelrooilijn of het bebouwen van een erf voor meer dan zeker percentage of het bestemmen van zijn huis tot winkel.
Hoewel in dit geval nimmer overgang van zaaksgenot plaats heeft, verklaart de rechter zulke voorschriften toch ongeldig, indien zij z.i. feitelijk zo ver gaan, dat alle zaaksgenot voor den rechthebbende verloren gaat. Hij neemt dan strijd aan met B.W. 570.
Bijster snel neemt de rechter algeheel verlies van genot niet aan. Het voornaamste geval is wel gebleken te zijn dat, waarbij verboden werd erfafscheidingen te maken voor de erfrooilijn. Practisch komt de grond buiten de erfafscheiding tot vrij gebruik voor het publiek te liggen, practisch gaat hier dus wel degelijk zaaksgenot over. Hier greep de rechter in: H.R. 6.11.1899, W. 7385, L, en vele latere arresten.
Meestal had hij in dit geval nog een tweede argument, n.l. directe strijd met B.W. 631. (H.R. 27-6-1924, N.J. 1924 - 1139, W. 11308, L.).
Hoe minder inhoud een recht heeft, hoe spoediger „alle" genot van dat recht verloren kan gaan. Zo handhaafde de rechter eens een erfdienstbaarheid van gootrecht (B.W. 683) tegen een verordening, die lozing op zekere openbare sloot verbood: H.R. 25.11.1889 W. 5805.

139. Overgang van zaaksgenot heeft men zeer opzettelijk bij de zogenaamde duldplichtoplegging, die immers aan anderen dan de rechthebbende een recht van medegebruik op zijn zaak geeft. Zie punt 136 slot.
Hier nu is de rechter zeer streng gebleken. Wanneer een openbare verordening iemand verplicht een lantaarnpaal op of een rioolbuis in zijn grond te dulden (zelfs waar die grond is openbare weg), heet voor dat ene plekje alle zaaksgenot verloren te gaan H.R. 14.3.1904, W. 8050, L. van Dam; H.R. 13.4.1931 W. 12308, L. N. J. 1931 - 1164 en T. 133 - 148.

140. Indien ten slotte een verordening de vernietiging van een zaak gelast, b.v. van bedorven eetwaren of de afbraak van een bouwvallig gebouw, dan is er wederom geen overgang van zaaksgenot, doch wel stellig volledig verlies van zaaksgenot. Toch grijpt dan de rechter niet in, omdat sinds 1887 de grondwet de begrippen onteigening en politionele vernietiging duidelijk onderscheidt en deze laatste dus aan de waarborgen der onteigening onttrekt. Grw. 152, 153, add. art. V.
Zie voor Indië T. 93 - 245.

141. De rechtshandeling: tot stand brengen van een verordening is bij gedecentraliseerde gebiedsdelen en waterschappen niet volledig door de vaststelling bij raadsbesluit (c.q. gevolgd door goedkeuring van hoger gezag); daarvoor is mede nodig afkondiging d.i. publicatie in een voorgeschreven vorm op een voorgeschreven wijze. Zie ook Igo btg. 14 [2].
Een niet afgekondigde verordening heeft geen rechtsgevolgen; wie haar meent na te leven handelt eenvoudig in dwaling. Een afgekondigde

verordening **verbindt** d.w.z. is perfect, zij kan gaan **werken** van een in de wet of de verordening zelf vastgesteld, dan wel nader vast te stellen tijdstip af, d.w.z. van dat tijdstip af is zij bron van rechtsgevolgen. De verbindende verordening kan ongeldig blijken (toetsing is nergens verboden): gedeeltelijk heeft de naleving en handhaving van een ongeldige verordening andere rechtsgevolgen dan (vermeende) naleving en handhaving van een niet perfecte verordening (Sw. 50; ambtenaars-aansprakelijkheid).

Het woordgebruik van de wet is ongelijkmatig; het onderscheiden van binden en werken bovendien niet strikt nodig. Reëel betekenisverschil schuilt er in de uiteenlopende voorschriften niet: Sgo 80, 82 V.w.o. 16 (en 15 ^{4}) Igo btg. 14 $^{2, 3}$.

142. Een heel andere voorwaarde voor perfectie is die, gesteld in Igo btg. 10. Dit artikel slaat m.i. ook op raadsbesluiten ter vaststelling van verordeningen, die dan bovendien nog moeten worden afgekondigd. Igo btg. 15 ^{2}.

143. In hoofdstuk IV zal ter sprake komen de onderscheiding in vrije werkzaamheid en verplichte werkzaamheid, die bij al deze openbare lichamen te maken valt. Er zijn dus ook uit eigen initiatief vastgestelde verordeningen en uit plicht vastgestelde verordeningen. Hier moet al reeds worden vastgesteld, dat de in dit stuk besproken voorschriften nopens de wetgevende bevoegdheid alle betrekking hebben op beide soorten van verordeningen.

Volkomen duidelijk komt dit uit in P.o. 63 Rgo 55 en Sgo 74, alsmede Ggo 48 ^{1} en Sgo btg. 55 ^{1}. Aan het geval is niet gedacht in V.w.o. 15 ^{1} Igo btg. 3.

In de Gw. is het hoofdstuk over de plaatselijke verordeningen geplaatst in de titel over de gemeentehuishouding (vrije werkzaamheid) zodat, indien de raad verplicht wordt een verordening vast te stellen, de opdracht gevende wet meteen de eventuële strafsanctie moet inhouden.

Er is geen reden om aan te nemen, dat, waar de landschappen in dienst gesteld worden van hoger gezag, dit niet zou geschieden met al hun attributen Z.R. 9 ^{4} jo. 11 M.C. 9 ^{4} jo. 11.

Stuk 3. Politiebevoegdheid.

144. Waar normen door de burgers moeten worden nageleefd, past van overheidswege toezicht op en desnoods dwang tot die naleving. Deze **handhaving** [1]) van voor de burgers geldend recht heet **politie.**

De politiedwang werkt, vooreerst door een tot den individuëlen overtreder gericht bevel en pas daarna desnoods door feitelijk ingrijpen door de overheid tegen goederen en personen. Bevel en dwang mogen ook strekken om niet naleving te voorkomen.

1) Van handhaving, d.i. dwang door de overheid, dat derden de norm naleven, is te onderscheiden *uitvoering*, d.i. eigen naleving door de overheid van de norm. Uitvoering is handeling, waartoe een norm verplicht. Die handeling kan, als altijd, bestaan uit rechtens onverschillige handelingen (b.v. S. 1930 - 128) uit gewone burgerlijke rechtshandelingen en uit rechtshandelingen, wier rechtsgevolgen in het publieke recht worden bepaald, hetzij algemeen (het maken van een verordening, rechtspraak), hetzij gespecialiseerd (belastingaanslag, bouwvergunning enz.).

Stellig in het Nederlands-Indisch gouvernementsrecht (voor adatrecht zie punt 154) is geen politiedwang wettig, die niet strekt tot handhaving van geldend recht en het politiebevel is daarom niets meer dan een aanmaning om de onrechtmatige toestand te doen ophouden of te voorkomen. Strafbaar is niet de ongehoorzaamheid aan het bevel (T. 147 - 504 en het naschrift bij T. 150 - 605. Hier blijkt dit vooral van belang als een delict door het politiebevel moest worden voorkomen; er is geen strafbaarheid, als een bevel niet nageleefd, maar evenmin een delict werd gepleegd), doch a) de onrechtmatigheid zelf en b) verzet tegen de geoefende politiedwang. Sw. 212.
Evenals in Nederland behoort in Indië tot het ongeschreven recht enerzijds de regel, dat politiedwang moet zijn handhaving van geldend recht, doch anderzijds, dat zulke dwang dan ook rechtmatig is, zonder speciale wettelijke machtiging.

145. Evenzeer ongeschreven is de nadere consequentie van dit beginsel, dat politiedwang, als handhaving, alleen wettig is indien zij **rechtstreeks** is gericht op het herstel van een rechtmatige toestand of het beletten van het ontstaan van een onrechtmatige toestand. B.v. het afbreken van hetgeen vóór de gevelrooilijn is gebouwd; het verhinderen van het verboden in de handel brengen van bedorven vis. De grote practische moeilijkheid is, dat de wettigheid van preventief optreden nooit te toetsen valt aan het feit, dat zich een onrechtmatigheid heeft voorgedaan, want dat is juist voorkomen. Men kan dus alleen oordelen of de dwingende overheid redelijkerwijs mocht aannemen, dat een onrechtmatigheid zich zou voordoen. Het zelfde geldt bij repressie van een handeling, waarvan men twijfelen kan, of het een delict is. Rb. Haag 11.11.1937 Jur. 1938 no. 194. Overigens is de tot politiedwang bevoegde overheid vrij in de keuze harer dwangmiddelen (tenzij speciale wetgeving haar bindt) en mits de middelen van dwang in evenredigheid zijn met de ernst van de onrechtmatige toestand. Zijdelingse dwang behoort op bijzondere wettelijke voorschriften te berusten, b.v. S. 1939 - 248 art. 4 2.

146. De bevestiging van hetgeen in punten 144 en 145 omtrent politiebevoegdheid is geleerd, moet men o.m. (negatief) vinden in de jurisprudentie; eensdeels waar de overheid of een ambtsdrager wegens onrechtmatige daad tot schadevergoeding wordt aangesproken, ten andere waar den rechter wordt verzocht de overheid te gelasten van een onrechtmatige bezitsstoornis af te zien, ten derde waar het delict van wederspannigheid (S.w. 212) wordt ontkend, omdat de ambtenaar niet werkzaam zou zijn in de rechtmatige uitoefening zijner bediening.

a. Politiedwang moet dienen ter handhaving van geldend recht: **H.R. 18.2.1889** W. 5679 van Dam **H.R. 19.3.1917** W. 10108 N.J. 1917 - 467. Belangrijk en juist is echter de uitbreiding, die **H.R. 3.5.1934** W. 12924 N.J. 1934 - 1549, L. 1934 - 522, A.R.B. 1935 - 129, aan de dwangbevoegdheid geeft bij noodtoestand (S.W. 48).

b. Politiedwang rechtmatig zonder speciale wettelijke machtiging: **H.R. 19.3.1917** W. 10108 N.J. 1917 - 467; **H.R. 14.5.1923** W. 11084 **Hof Amsterdam 27.11.1891** W. 6163 (zij het ten overvloede, want de strijd-

vraag was, of in een provinciale **verordening** politiedwangmaatregelen mochten worden voorgeschreven): **politierechter Haag 26.8.1929** W. 12080. Zie ook het cassatiemiddel van de Staat, voorafgaand aan **H.R. 18.4.1935,** W. 12948, N.J. 1935 - 887, A.R.B. 1935 - 778, L., maar een ander geluid in de conclusie in cassatie (onderdeel c) bij **H.R. 22.5.1936,** 1936 no. 1060, A.R.B. 1937 - 81, L., alsook **President rechtbank Haag 5.9.1910** W. 9044.

Het standpunt des wetgevers blijkt in punten 147 en 148.

c. Politiebevoegdheid sluit geen zijdelingse dwang in: **Rechtbank Haarlem 2.1.1934,** W. 12711, N.J. 1934 - 638, A.R.B. 1934 - 731. Zie ook T. 126 - 548 (maar met onjuiste motivering).

d. Evenredigheid der middelen: **H.R. 19.3.1917** W. 10108 N.J. 1917 - 467 **Hof Haag 26.11.1934,** W. 12860, N.J. 1935 - 195, A.R.B. 1935 - 347 en **H.R. 18.4.1935,** W. 12948, N.J. 1935 - 887, A.R.B. 1935 - 778, L. Voorts T. 141 - 544.

146a. Ten aanzien van de landsdienst der algemene politie (en t.a.v. de landschapspolitie) wordt wel geleerd, naar analogie van dergelijke leringen nopens de nederlandse rijks- en gemeente-politie, dat haar taak is „verzekering van de openbare orde, veiligheid en rust" **(H.R. 11.3. 1929** W. 11977 N.J. 1929 - 895, van Dam; zie ook **President rechtbank Rotterdam 6.12.1934,** N.J. 1935 - 1056) en dat deze ambtenaren tot het geven van bevelen en het oefenen van dwang met dat doel bevoegd zouden zijn. Deze opvatting vindt echter algemeen bestrijding.

146b. Iets geheel anders is, dat de wetgever soms de uitvoerders machtigt tot het geven van bevelen, om een door hem, wetgever, gesteld doel te bereiken. B.v. S. 1899 - 214 art. 43 leden 3 en 4; S. 1936 - 201 art. 54 lid 3. Normstelling en politiebevel vallen dan samen, maar de eerste vloeit niet uit de politiebevoegdheid voort, die slechts handhaving omvat.

146c. Het eigenlijke politiebevel is slechts aanmaning. Daarom valt er evenmin onder de bevoegdheid om handelingen te bevelen, die het politietoezicht moeten vergemakkelijken. De plicht der burgers b.v., om de overheidspersonen binnen te laten moet in de wettelijke regeling speciaal zijn opgelegd en vloeit niet voort uit hun bevoegdheid om binnen te treden en desnoods binnen te dringen. Evenzo b.v. de plicht om een vergunningsbewijs te vertonen enz. S. 1936 201 art. 54 [1]. Eerst bij wettelijke voorziening valt ongehoorzaamheid aan dergelijke vorderingen onder Sw. 216. Zie T. 142 - 94 en T. 146 - 371.

147. Op voorgaan van Thorbecke rekende men in de provinciale en gemeentewetgeving midden 19e eeuw politie een vanzelfsprekend onderdeel van uitvoering. Zie G.W. 210 (oud 180), dat in 1851 alleen is opgenomen om twijfel weg te nemen, indien de gemeentelijke verordeningen zwegen. In 1850 koesterde Thorbecke die twijfel nog niet. P.W. 153 bis bestaat dan ook pas sinds 1927.

Algemeen neemt men echter in Nederland aan, dat het verhaal van de kosten van politiedwang op den overtreder, slechts mogelijk is krachtens speciaal wetsvoorschrift (G.W. 210, P.W. 153 bis).

In Thorbeckes opvatting moet medebewind (beneden, punt 248), dat

immers is medewerking tot uitvoering (Grw. 146 [3] en b.v. I.S. 119 [6]) ook politiebevoegdheid hebben medegebracht. In 1927 heeft P.W. 153 bis en in 1931 G.W. 152 (oud 126a) dit punt afzonderlijk bedacht.

148. De decentralisatiewetgeving zweeg over politiebevoegdheid der locale ressorten. In aansluiting op de Thorbeckiaanse opvatting heeft de practijk zonder bedenken politiedwang van locale ressorten aanvaard; de locale verordeningen eisten ook veelal kostenverhaal, doch dit is door den Indischen rechter niet erkend. T. 125 - 42 en 141 - 375.

V.w.o. 27 volgt het Nederlandse model, denkt zelfs al aan politiedwang in medebewind, maar vergeet daarbij te noemen het waterschapsreglement.

P.o. 70 Ggo 63 Sgo 87 Ggo 54 Sgo btg. 61 huldigen de Thorbeckiaanse theorie; onderstellen daaróm opzettelijk de politiebevoegdheid als bestaande en spreken alleen over kostenverhaal. Alle vijf laten de vraag van politiebevoegdheid bij medebewind in het midden, maar hun tekst verzet er zich niet tegen. Geen moeilijkheid is er bij uitvoering van raadsmedebewindverordeningen (P.o. 63 Rgo 55 Sgo 74 Ggo 48 [1] Sgo btg. 55 [1]), maar ook bij directe uitvoering van hoger verordening mag politiebevoegdheid worden aangenomen, al zal meestal een of ander daaromtrent in de hogere verordening zelf zijn gezegd (b.v. S. 1926 - 226 art. 14 jo. 1 [3]).

149. Terwijl niemand de bevoegdheid betwijfelt der gedecentraliseerde gebiedsdelen en waterschappen om, ter handhaving van de eigengeschapen of in medebewind toevertrouwde rechtsorde, politiebevelen te geven en ter doorvoering daarvan desnoods de goederen der burgers aan te tasten (b.v. vernietiging inconsumabel vlees; afbreken van verboden bouwerij), pleegt er twijfel te heersen of ook lichamelijke dwang op personen mag worden uitgeoefend.

De twijfel ontstaat, omdat alleen het Land (de inheemse zelfregerende gebiedsdelen nog ter zijde gelaten) een bewapend corps ambtenaren onderhoudt, dat zelfs „de" politie heet, dat speciaal de landswetgeving op de openbare rust en orde handhaaft en dat als „sterke arm" ter beschikking pleegt te worden gesteld van ander politiebevoegd gezag, dat op tegenstand stuit. Wettelijke bezwaren om zelf lichamelijke dwang uit te oefenen, zijn er echter niet: S.w. 335 jo. 50. Slechts inhechtenisneming is uitgesloten krachtens I.S. 141, doch het is ook niet wel denkbaar, dat deze als middel van rechtstreekse politiedwang (punt 145) bruikbaar is.

Bewapening van ambtsdragers der zelfregerende gemeenschappen is denkbaar (b.v. irrigatiebewakers van waterschappen; brandweer in gemeente Soebaia [1])) en nergens verboden. S. 1925 - 499 art. 1 houdt daarmede echter geen rekening.

150. De bevoegdheid om woningen en besloten erven binnen te treden kan in de verordeningen der zelfregerende gemeenschappen worden toegekend, omdat niets zich daartegen verzet. S.W. 167 en 429. Het is zelfs de vraag of uitdrukkelijke toekenning nodig is, waar enerzijds een grondrecht van vrijheid van woning ontbreekt (vergelijk Grw. 159 en

1) Locale belangen 1933 - 241.

zie T. 146 - 512) en indien dan anderzijds de uit te oefenen politiedwang dit middel redelijkerwijs vordert.

151. Het machtigste middel van zijdelingse dwang tot eerbiediging van het geldend recht is de strafoplegging. Deze is monopolie van den rechter (R.O. 2), die als strafrechter geen geschillen beslecht, doch een politionele functie uitoefent. Evenzeer is politie (rechtspolitie) het opsporen en aanbrengen van strafbare feiten bij den rechter en de voltrekking van het vonnis.

S.v. 2, 4°, I.R. 2, 6e. Rrgl. btg. 324 slot maken het nu mogelijk, dat de ambtsdragers der zelfregerende gemeenschappen opsporingsbevoegdheid ten behoeve van den gouvernementsrechter kunnen krijgen en wel krachtens hun eigen verordeningen. De aanwijzing tot opsporingsambtenaar brengt slechts één bijzondere bevoegdheid mede n.l. om processen verbaal op te maken met speciale bewijskracht S.v. 381 I.R. 305 Rrgl. btg. 671. De zelfregerende gemeenschappen kunnen voor hun ambtsdragers ambtseden voorschrijven.

152. Binnentredingsbevoegdheid is aan opsporingsbevoegdheid niet vanzelfsprekend verbonden. Vandaar uitdrukkelijke toekenning in de verordeningen. Zie overigens punt 150.

De bevoegdheid tot aanhouding op heter daad (Sv. 26 I.R. 4 Rrgl. btg. 327) kan medeberengen lichamelijke dwang op personen. Voor bewapening zie punt 149.

Bevoegdheid tot inbeslagneming van zaken volgt niet vanzelf uit opsporingsbevoegdheid behalve bij heterdaad. Toekenning door verordeningen van zelfregerende gemeenschappen stuit ten dele af op Sv. 30, blijkens hetwelk in de europese procedure dit recht kennelijk aan de opsporingsambtenaren is onthouden.

Geheel overbodig is, blijkens de punten 151 en 152, S. 1928 - 178, dat mogelijk maakt ambtenaren van gedecentraliseerde gemeenschappen tijdelijk onbezoldigd landspolitieambtenaar te maken, in het belang van de naleving van verordeningen dier gemeenschappen.

Die regeling is dan ook uit misverstand ontstaan.

153. Opsporingsbevoegdheid in medebewind zal moeten berusten òf op de hogere verordening, die tot medebewind oproept, òf op verordeningen in medebewind gemaakt (punt 143). B.v. S. 1936 - 201 art. 53 jo. S. 1936 - 451 art. 110.

154. Ten aanzien van landschappen rijst de vraag, of het karakter der politiebevoegdheid (punt 144) er wellicht anders is, dan in de gouvernementssfeer. Indien de eis geldt van wetmatigheid, dan zal met de wet in elk geval op één lijn moeten worden gesteld het adatrecht voor zover niet door wettelijke regeling verdrongen (Z.R. 9 2 M.C. 9 2). Weliswaar spelen bij het onderhouden en ontwikkelen van het adatrecht de beslissingen der adatoverheden een leidende rol en zijn het in zoverre hun eigen wilsbesluiten, die zij eventueel met dwang handhaven. Doch daar, waar de verordenende functie niet tot ontwikkeling kwam (no. 117, 125), verdedigen zij in wezen de bestaande maatschappelijke orde en leiden zij de aanpassing daarvan aan van buiten af veroorzaakte veranderingen. Men kan daarom toch zeggen: zij handhaven het geldend adatrecht.

Willekeurige bevelen van genootschapshoofden ten behoeve van willekeurig gekozen doeleinden schijnt wel uitgesloten.
Weliswaar scheen de adat aan vorsten vaak een zeer arbitrair gezag toe te kennen, doch anderszijds placht dan toch de uitoefening daarvan, gelijk het ganse leven, zich in zeer traditionele banen te bewegen. In het algemeen schijnt in de rijkjes de ontwikkeling minder neiging gehad te hebben tot beperking van het vorstengezag tot een bundel traditionele bevoegdheden (vergelijk europese middeleeuwse staat) dan tot aanvaarding van een arbitraire heerschappij (vergelijk europese politiestaat). Sinds het landschapsgezag gespannen is voor een moderne, actieve overheidstaak, wankelt de practijk tussen invoeren van westerse wetmatigheid („landschaps" wetgeving onder hoger aandrang, zie punt 117) en profiteren van onderstelde arbitraire politiebevoegdheid (ook in de genootschappen). Bij deze beschouwing vooral weer niet te vergeten, dat de sociologische typering in genootschappen en rijken vele overgangen vertoont.

155. Aangezien landschappen alle gezag bezitten, dat hun niet bepaaldelijk bij politiek contract of Z.R. is ontnomen, is hun politiebevoegdheid onbetwijfelbaar. Een gewapende politieorganisatie wordt ondersteld in Z.R. 14 M.C. 14. Zie S. 1937 - 170, B art. 1 [5] en [6] en Z.R. bijlage 3 onder s.

156. De landschapspolitiebevoegdheid strekt zich even ver uit als de uitvoeringsbevoegdheid (en plicht) der landschapsoverheden. Zij kan dus zowel landsonderhorigen als landschapsonderhorigen betreffen. Zie Z.R. 14 [2] M.C. 14 [2] en nader punt 210.
Bij de zorg voor zaken in openbaar gebruik — wegen b.v. — voelt het landschap voorshands ernstig het gemis aan aaneenpassing van plicht en bevoegdheid. Z.R. 7 [3] M.C. 7 [3] zouden daarin kunnen voorzien, maar vonden nog geen toepassing.

157. Het schijnt duidelijk, dat de in Z.R. 14 [2] jo. 15 M.C. 14 [2] jo. 15 bedoelde hulpverlening ter zake van politiebevoegdheid geen verandering kan brengen in competenties tegenover het publiek doch alleen kan betreffen òf toezicht òf lenen van de sterke arm.

158. De scheiding tussen lands- en landschapsrechtspraak (Z.R. 12 M.C. 12) bepaalt vermoedelijk tevens de scheiding in opsporingsbevoegdheid. Z.R. 14 [2] is ter zake niet duidelijk, omdat het handhavingsbevoegdheid en opsporingsbevoegdheid dooreen haalt. Aangezien Z.R. 13 [4] en [6] uitdrukkelijk aan landsoverheden opsporingsbevoegdheid toekennen in de landschapssfeer (vergelijk M.C. 13 [2]), kan de vraag rijzen of het omgekeerde met een beroep op Z.R. 15 M.C. 15 wel geoorloofd is. Zie hierbij punt 151. Het is trouwens ook hier de vraag of hulpverlening wel insluit het mogen uitoefenen van elkaars bevoegdheden. M.i. neen, welke mening steun vindt in Z.R. 15 [2] M.C. 15 [2].
Het bestaan van een eigen landschapsrechtspraak brengt ook mede de eigen executie van de vonnissen van dien rechter.

159. De opmerkingen in punt 154 gelden ook voor Inlandse gemeenten.

160. De politiebevoegdheid der Inlandse gemeenten staat buiten twijfel, hetzij men zich voor direct gebied met zelfbestuur beroept op het niet

afgenomen zijn, hetzij men zich beroepe op I.S. 128 [3], in verband met de opvatting, dat uitvoering politie omvat.

161. Er bestaat het nauwste verband tussen politiebevoegdheid der Inlandse gemeenten, hun „tuchtrecht" (punt 125 slot) en hun eigen rechtspraak (beneden, punt 167). Is deze laatste wettig, dan is ook wettig executie van dorpsvonnissen — Zie T. 126 - 195.

162. Evenals bij de gedecentraliseerde gebiedsdelen omvat de politiebevoegdheid der Inlandse gemeenten vooreerst alleen de handhaving der eigen rechtsorde en daarnaast politiehandhaving in medebewind. Zie voor dit laatste S. 1919 - 27 art.. 8a [3], 8b en 9.

163. Zolang geen Inlandse-gemeentestrafverordeningen (I.S. 128 [5]) een beroep doen op den gouvernementsrechter is voor de handhaving der eigen rechtsorde der Inlandse gemeenten opsporingsbevoegdheid van geen belang.
Zij bestaat echter, inzoverre de hoofden der Inlandse gemeenten en hun ondergeschikte politiebeambten met algemene opsporingsbevoegdheid onder Inlanders belast zijn I.R. 1 en Regl. btg. 324 (en zelfs met de uitoefening der ordepolitie, maar dat is geheel landsrechtsorde). Dit is geen opdracht in medebewind, maar zuiver behandeling als ondergeschikt landsambtsdrager (boven, punt 112).

Stuk 4. Rechtspraak.

164. I.S. 134 [1] en R.O. 2 monopoliseren, naar Nederlands voorbeeld de burgerlijke en strafrechtspraak voor de rechterlijke macht (I.S. 135), d.i. voor rechters rechtsprekend in naam des Konings (I.S. 130) dus voor landsoverheden. In de sfeer van de gouvernementsrechter (I.S. 130) komt derhalve generlei burgerlijke en strafrechtspraak toe aan de zelfregerende gemeenschappen.
Daarop zijn twee geringe uitzonderingen, waar de regeling der rechterlijke organisatie zelf de ambtsdragers van zulk een gemeenschap als rechtbank constitueert. Rrgl. btg. 3 e.v. kennen (sinds S. 1931 - 412) in Ambon negorijrechtbanken. Negorijhoofd en leden van de negorijraad zijn ambtshalve leden van de negorijrechtbank, maar deze is niettemin een landsrechtbank, rechtsprekend in naam des Konings en niet een rechtbank van de negorij (Inlandse gemeente).
In de tweede plaats opent Rrgl. btg. 21a (sinds S. 1932 - 341) de mogelijkheid, dat de districtsraad in Zuid Tapanoeli, die per Inlandse gemeente zitting houdt, voorgezeten wordt door het Koeriahoofd van de betrokken gemeente. Indien ook de verdere samenstelling van de raad daarmede rekening houdt, heeft men, in dat geval, een zelfde figuur als in Ambon.

165. In de sfeer van de inheemse rechtspraak (I.S. 21 [2], 130) treft men aan „rechters van inheemse rechtsgemeenschappen" (S. 1932 - 80 art. 10. Zie voor de gewestelijke organisaties de regeringsalmanak deel I). De in het gebied der inheemse rechtspraak gelegen gedecentraliseerde gebiedsdelen (welke?) vallen daar niet onder en kennen dus ook uit dien hoofde geen burgerlijke en strafrechtspraak.

166. De gedecentraliseerde gebiedsdelen in landschapsgebied vallen geheel binnen de gouvernementssfeer. Dus zie punt 164.
In de Vorstenlanden is gouvernementsrechtspraak, behoudens de verwantenrechtspraak van de Vorsten; voor de waterschappen dus geen burgerlijke of strafrechtspraak.
167. De handhaving der eigen rechtsorde der Inlandse gemeente leeft overal voort en was steeds ten halve erkend als tuchtrechtspraak (punten 125, 161). Erkenning als rechtspraak kon zij in de sfeer der gouvernementsrechtspraak niet vinden, zonder haar eigen karakter geheel te verliezen. Van eigen handhaving harer ganse rechtsorde is dan ook in de strafrechtspraak over zeer geringe overtredingen van de Ambonse negorijraden en de geringe burgerlijke- en strafzaken der Zuid-Tapanoelise districtsraden niet veel terug te vinden.
Het bij S. 1935 - 102 ingevoegde R.o. 3a zoekt de oplossing in een erkenning van de rechtspraak der Inlandse gemeenten — kortheidshalve daar dorpsrechtspraak genoemd — nâást de gouvernementsrechtspraak, dus op grond van I.S. 21 [2] en 130. Hiermede is bereikt, dat die rechtspraak is geworden een wettige overheidshandeling en hetzelfde geldt voor de executie harer vonnissen (punt 161), doch de justiciabelen hebben onverkort toegang tot den gouvernementsrechter, wiens vonnissen dus de uitspraken des dorpsrechters opzij kunnen zetten.
Voor de sfeer der inheemse rechtspraak is al reeds gewezen op S. 1932 - 80 art. 10. In het algemeen is in de gewestelijke uitvoeringsverordeningen (art. 77, 79) de rechtspraak der Inlandse gemeenten opgenomen, meestal echter als onderste trap in de gewestelijke organisatie, met een westers beperkte competentie (ruimer vooral Tapanoeli en Lombok).
168. Rechtspraak van landschappen komt algemeen voor, met uitzondering van de gouvernementsrechtspraak in de Vorstenlanden (S. 1903 - 8; behoudens verwantenrechtspraak der Vorsten). De gouvernementsrechtspraak in de landschappen der Westerafdeling van Borneo is vervangen door landschapsrechtspraak.
De landschapsrechtspraak is in beginsel beperkt tot de landschapsonderhorigen, doch omvat te hunnen aanzien dan ook de handhaving van het op hen toepasselijk gouvernementsrecht, wederom in beginsel. Z.R. 12 M.C. 12 (niet geheel gelijkluidend) behelzen deze rechtsmachtregeling met de uitzonderingen.
169. Wat er aan mogelijke rechtspraakbevoegdheid voor de gedecentraliseerde zelfregerende gebiedsdelen (en natuurlijk ook de inheemse) nog overblijft is derhalve administratieve rechtspraak.
Deze werd door Thorbecke onder uitvoering gerekend (Bijdrage tot de herziening van de grondwet 82) en zo is ze terecht gekomen in G.W. 209 onder b (179 oud) en P.W. 153. In dit laatste artikel blijkt weer duidelijk, dat het betreft uitvoering der eigen verordeningen of in medebewind. Beide artikelen reppen van mogelijke opdracht dier rechtspraak aan anderen. Op welke grond deze onttrekking van rechtspraakbevoegdheid mogelijk is, komt later aan de orde (punt 223). Hier wordt alleen gedemonstreerd de erkenning der rechtspraakbevoegdheid binnen de werkkring dezer lichamen.

170. Gelijk bij de politie, is ten aanzien van de administratieve rechtspraak de Thorbeckiaanse opvatting tot uitdrukking gekomen in P.o. 75 Rgo. 70 Sgo 86 Ggo 60 [3] Sgo btg. 67 [3]; V.w.o. 6 [1] laat de zaak over aan het reglement. Vaak wordt in de verordeningen dezer lichamen van een besluit der uitvoerende overheid (veelal dus dezelfde, die P.o. 75 c.s. met de rechtspraak belasten) beroep gegeven op de raad. Organisatie van zelfstandige rechters is niet uitgesloten en komt o.a. voor als ambtenarenscheidsgerecht (in beroep oordelend over disciplinaire straffen).

171. Administratieve rechtspraak, berustend op opdracht door hoger verordening komt eveneens voor:
in zake de eigen organisatie: b.v. Sgo 13 [4], 53 [1].
in zake de eigen werkkring: b.v. S. 1939 - 247 art. 5.
in zake anderer organisatie: b.v. Sgo 14 [4], 54.
in zake anderer werkkring: b.v. S. 1939 - 247 art. 6 [2]; S. 1926 - 226 art. 10.

Stuk 5. Petitierecht.

172. Dienden de tot dusverre behandelde attributen tot toerustig voor eigen — hetzij vrije, hetzij opgelegde — werkzaamheid, het petitierecht geeft aan de zelfregerende gemeenschappen de bevoegdheid om zich met een verzoek te mengen in anderer werkzaamheid. Algemeen neemt men aan, dat Grw. 138 en 148 aan provincie en gemeente in Nederland een ruimer recht geven, dan zij, als wettig bestaande lichamen, aan Grw. 8 zouden kunnen ontlenen. Zij mogen hun belang, en vooral: dat hunner ingezetenen, voorstaan ook in zaken niet „tot hunne bepaalde werkkring behorende", in zaken dus, juist tot de werkkring van het Rijk (c.q. provincie) behorende. Is er dan nog een grens, aan dit recht gesteld? Er is in Nederland over gestreden of de voorgestane belangen niet altoos plaatselijke moeten zijn, maar veel belangstelling heeft het punt niet gehad.

173. Men is het er wel over eens, dat I.S. 125 [1] zonder speciale bedoeling onnodig het petitierecht der locale ressorten anders (wellicht enger) redigeerde dan het voorbeeld in de Grw.
P.o. 61 Rgo 53 en Sgo 72 maar ook Ggo 41 en Sgo btg. 51 (I.S. 125 [1] dus aanvullend) sloten zich terecht weer bij de Grw. aan. De Indische Regering huldigt van deze artikelen een beperkte opvatting. Zij acht petities nopens onderwerpen van algemeen belang slechts toelaatbaar, indien „de bijzondere belangen van het regentschap als zodanig of de belangen der ingezetenen als leden van het regentschap bij de beslissing betrokken zijn" (provinciaal verslag West-Java 1928 blz. 23; zie ook bijblad 13103).
Een doelgemeenschap als het waterschap heeft uiteraard aan de beperkte redactie van V.w.o. 14 genoeg, maar dat artikel schijnt dan ook naast I.S. 166 overbodig.
Z.R. 10 [2] behelst ernstige psychologische beperking van het petitierecht der landschappen. M.C. 10 [2] is ruimer, tenminste indien men onder de belangen van „het Zelfbestuur" mede mag verstaan die van „het landschap en zijne ingezetenen".

Het petitierecht der Inlandse gemeenten is nergens vermeld.
174. Geheel onnodig is de vermelding, tot wie de petitie mag worden gericht. V.w.o. 14 is hier het best geredigeerd; tot elk landsorgaan (= elke landsambtsdrager) kan men zich richten, aan wie men met vrucht iets verzoeken kan. Te zonderlinger is het, dat V.w.o. het landschap vergeet te vermelden (om van de andere zelfstandige gemeenschappen te zwijgen). De andere reeds geciteerde voorschriften zijn alle te beperkt opgezet, evenals Grw. 138 en 148.

IV. WERKKRING.

Stuk 1. De vrije taak.

175. De werkzaamheid der zelfregerende gebiedsdelen heeft drieërlei voorwerp:
a. de zorg voor inrichting en vervulling der ambten (hoofdstuk II);
b. verschaffen en beheren der stoffelijke middelen, waarmede zij arbeiden;
c. de zorg voor openbare belangen — hun bestaansreden en dus ook de bestaansreden van de onder a en b genoemde werkzaamheid.
176. De zorg voor openbare belangen is vaak met betrekking tot een zelfde territoir en dezelfde daarop levende mensen toevertrouwd aan meerdere openbare lichamen, het Land inbegrepen. Dit brengt noodzakelijk mede een rechtskundig vraagstuk van werkkringafbakening: wat mag, wat moet elk verzorgen; wat mag de een of de ander niet.
Een overeenkomstig afbakeningsvraagstuk bestaat voor de vier algemene verordeningen onderling. Ook zij hebben grondgebied en personengebied gemeen. Twee afbakeningsmethoden blijken dan, zelfs gelijktijdig hanteerbaar, nog over te schieten: het scheppen van een hiërarchische verhouding; het toewijzen van bepaalde stof aan bepaalde wetgevers. Rangorde en zakelijke afbakening.
Bij werkkring-afbakening der zelfregerende gebiedsdelen onderling en tegenover het Land zullen eveneens beide methoden in gebruik blijken.
177. De wijze, waarop de afbakening is geschied is slechts historisch verstaanbaar.
Grw. (1814) 86 droeg aan de Provinciale Staten op de uitvoering van een aantal wetten en daarnaast liet Grw. (1814) 88 hen vrij in de verzorging van „alles, wat tot de gewone inwendige politie en oeconomie behoort". Grw. (1814) 94 liet eveneens aan de gemeenten vrijheid in de verzorging hunner „huishoudelijke belangen". Derhalve naast elkaar opgedragen werkzaamheid en vrije werkzaamheid. Opdracht is moeilijk anders denkbaar dan gepreciseerd naar meer of minder nauw omschreven onderwerpen. Aldus Grw. (1814) 86. Doch de vrije werkzaamheid, waar vindt die haar grens?
Politie betekent begin 19e eeuw nog: welvaartszorg (stoffelijke en geestelijke) — al wat niet is diplomatie, defensie, financie [1]) of justitie.

[1]) Ontstaan der Grondwet I, 75 (aldaar III. 3).

Inwendige politie en oeconomie betekent daarom hetzelfde als huishoudelijke belangen: belangenzorg in eigen kring. De moeilijkheid, dat die kring tevens deel uitmaakt van andere gemeenschappen met gelijksoortige werkzaamheid, is niet onder het oog gezien. In 1815 is er niets wezenlijks veranderd. Grw. (1815) 145, 146, 155. De grondwetscommissie van 1814 voegde art. 88 alleen in om, tegen de aanvankelijke opzet van haar voorzitter Van Hogendorp in, aan de provincie naast een opgedragen taak ook eigen initiatief te geven. (Colenbrander, Het ontstaan der Grondwet, I, 52, 75, 182, 188, 196, 225, 227, 232, 234, 506, 507, 538, 549). Maar het lid Roëll heeft in dit verband dadelijk genoemd de rem van het Koninklijk vernietigingsrecht (evenmin in Hogendorp's Schets voorzien) en daarmede de rechtsbegrenzing gemaakt tot een zaak van hiërarchie. (Grw. (1814) 91 en 94 [2]: strijdig met de algemene wetten) — waarnaast dan nog een doelmatigheidscontrôle van den koning kwam (strijdig met het algemeen belang) (Colenbrander I, 225, 227, 232, 235).

178. De hier gegeven uitlegging vindt bevestiging in Colenbrander II, 85, 267, 268 en in Hogendorp's latere geschriften (Bijdragen tot de huishouding van den Staat, eerste druk). Hij ziet vier belangensferen n.l. huisgezin, gemeente, provincie en rijk (VIII, 324): elk bestuur behartigt de belangen die in zijn kring gemeenschappelijk zijn [1]) in „vrije beweging" (VIII, 141, 300, 325 en vooral V, 83, 84). Wat de grens dier vrijheid betreft, ziet Hogendorp alleen het waken tegen hetgeen strijdig is met hoger belang en hoger regeling (VIII, 303, 304, 314) middels het vernietigingsrecht: „hiermede houdt alle vreze op voor kwade gevolgen van de meestmogelijke vrije werkzaamheid der Provinciale Vertegenwoordiging" (VIII, 304). Men ziet, ondanks een voorstelling van vier belangsferen geen zakelijke afbakening, doch rangorde en overigens zuivere opportuniteit: „dat al wat best door de plaatselijke besturen verrigt worden kan, ook op de plaats zelve dient te geschieden" (I, 217).

179. In Thorbecke's Aantekening op de grondwet (eerste druk 1839 tweede druk 1843) en in zijn Proeve van herziening der grondwet (1840) kan men geen afwijking van Hogendorps opvatting vinden. (Wel enige verdieping van de voorstelling. Dacht H. bij de verscheidenheid van belangen, die plaatselijke verzorging wenselijk maakt, vooral aan territoriale verscheidenheid — meekrapteelt hier, schapenhoederij ginds, VIII, 139 — Thorbecke doet duidelijk uitkomen dat één zelfde belang, in objectieve zin, ten dele rijksbelang ten dele provinciaal belang, in sujectieve zin, kan zijn; II [2] 91, 92). Nieuw is vooral, dat Thorbecke tegen de centralisatiezucht van de Kroon, waar al Hogendorp VIII, 130, 143 over klaagde, vraagt om afbakening van de kring van vrije werkzaamheid door de wet (Aanteekening II, 81, 82, 91, 92, 93, 94, 122), dus om zakelijke afbakening.

180. Thorbecke's denkbeelden van 1843 gaan over in de grondwets-

1) Het woord belang heeft een dubbele betekenis. Hier is het belang in subjectieve zin: wat van belang is voor een bepaald mens of een bepaalde mensengroep. Daarnaast wordt het woord gebruikt in objectieve zin: defensie, hygiëne, onderwijs zijn belangen, die zorg vragen.

voorstellen der negen mannen van 1844, die practisch gelijkluidend waren aan de grondwet van 1848. De werkkring van provincie en gemeente is thans aangeduid met één enkele term: **huishouden.** Grw. (1848) 131, 140. De woorden „door de wet overgelaten" in art. 131 bedoelen door de wet een antwoord te doen geven op de vraag „wat onder, alles wat tot de gewone inwendige politie en oeconomie behoort is vervat", omdat het „volstrekt onaannemelijk" is, dat òf de staten provinciaal òf de Kroon dit uitmaken. De voorstellers achtten de bevoegdheid der wet eigenlijk geen vermelding nodig te hebben, ware het niet, dat de practijk den wetgever ter zijde had gelaten. (Zij willen zelfs, om in dit opzicht alle beperking uit te sluiten, de woorden „door de wet" verduidelijken in „volgens de bepalingen van de wet"). (Over de huishouding der gemeenten wordt niets bijzonders gezegd).

181. Juist tussen de mislukte voorstellen van 1844 en de geslaagde van 1848 doet zich nu een merkwaardige wijziging voor in de opvattingen.

In 1846 verschijnt een boekje van G. de Vries: „De wetgevende magt der plaatselijke besturen", waarop Thorbecke zijn zegen had gegeven. De Vries leert (32) „Het beginsel der grondwet is ongetwijfeld dit: al wat den geheelen staat betreft, wat voor den geheelen staat, als zoodanig, van belang is, moet een onderwerp van algemeene wetgeving zijn. Wat daarentegen eene enkele of onderscheidene provinciën betreft, wat voor haar niet als deelen van den Staat, maar als op zich zelve staande lichamen van belang is, behoort tot de onderwerpen van provinciale wetgeving; terwijl eindelijk de gemeente de vrije beschikking heeft over die belangen, welke niet haar betreffen als deel van den geheelen staat of de provincie, maar welke uit haren eigen aard, uit haar zelfstandig bestaan voortvloeijen".

Hij erkent, dat de grens moeilijk te trekken is „maar het is er verre vandaan, dat deze daarom het regt hebben zich willekeurig met alles te bemoeijen, wat hun goeddunkt of aan anderen over te laten, wat zij zich liever niet aantrekken". Nochtans oordeelt elk bestuur zelf „naar de behoefte van tijd en plaats" (36) en is het lagere aan het oordeel van het hogere gebonden.

Practisch dus vrije beweging en hiërarchie, maar in beginsel is er een aan de aard der stof zelf ontleend criterium, een zakelijke werkkringsafbakening dus.

182. Het volgend jaar keert deze gedachte al veel scherper geformuleerd terug bij een ander leerling van Thorbecke. Olivier schrijft in zijn Proeve over de beperkingen van de eigendom door het politieregt (1847) „Dat eene wet, die beperkt ten gevalle eener provinciale of plaatselijke economie, of een provinciaal reglement, dat beperkt ten dienste eener plaatselijke economie, ten eenenmale krachteloos is, is, dunkt mij, boven twijfel" (20). „Onze grondwet wijst aan elk dezer magten haren afzonderlijken werkkring aan. Zoodra nu eene dier magten den kring van eene der anderen binnendringt, verliest zij haar gezag. Zij kan in de haar vreemde atmosfeer niet leven". Zodat de provincie een wet, die zich binnen de provinciale huishouding waagt, zal kunnen negeren (21).

Hier is de gedachte van rangorde geheel verlaten. Elk heeft zijn zakelijk afgepaald arbeidsveld, waarbinnen elk ander — ook de hogere in ander opzicht — niet werken mag. Geheel gelijksoortig dus als b.v. de hogere algemene maatregel van bestuur zich niet in mag laten met de regeling van Indisch burgerlijk recht, die aan de ordonnantie is toegewezen. In de plaats van de hiërarchisch begrensde sfeer van vrije beweging, waarbinnen zich provincie en gemeente een eigen huishouden mogen inrichten, is gekomen een door het sociaal karakter van provincie en gemeente bepaald eigenaardig arbeidsveld van provincie en gemeente, waar zij niet buiten en waar anderen niet binnen mogen treden. Dit noem ik het materieel huishoudingsbegrip.

183. Terwijl de ontwerpen van 1848 de herhaling brengen van de teksten van 1844, worden zij bezien met de ogen van de nieuwe leer. Had men in 1844 bedoeld, dat de wet de grenzen der provinciale en gemeentehuishouding zou aanwijzen, thans ontmoet men in het voorlopig verslag (Handelingen grondwetsherziening 1848 I 474) de vrees „alsof de wet zou kunnen regelen, wat al dan niet tot het provinciaal huishouden behoorde" en men wees er op, dat de woorden „door de wet overgelaten" bij de gemeente ontbraken.

De geruststelling in de memorie van antwoord (I, 554) aanvaardt de materiële opvatting: „Dat beginsel moet de wet eerbiedigen. Zij zal de uitoefening van dat regt regelen. Zoodanige regeling door eene wet is...... voor de gemeentebesturen niet noodig gekeurd". De laatste zin toont aan, dat de Regering Thorbecke's stelsel niet begreep.

Het tweede voorlopig verslag (I, 603) dringt aan op een tekst, die de regeringsuitleg duidelijker formuleert. Deze blijft achterwege.

En als bij de beraadslagingen een lid de vrees uit, dat de wet het provinciaal huishouden tot niets kan terugbrengen, met een beroep op de uitgesproken bedoeling van 1844 (II, 354), is het antwoord wederom een verwijzing naar „het gebiedend voorschrift" der grondwet (II, 379).

(Overigens verwart de minister — gelijk na hem zo velen — de vraag naar de grens der huishouding met die naar de zeggenschap over de huishouding, de autonomie, beneden, punt 221).

184. Thorbecke, minister sinds 1849, zal de grondwet uitwerken in de provinciale wet van 1850 en de gemeentewet van 1851.

In de provinciale wet houden de artikelen 140, 141, en 142 (bestuderen!) zich met ons vraagstuk bezig, zij het alleen ten aanzien van verordeningen. Bij P.w. 140 en 141 schreef Thorbecke's memorie van toelichting (Bijsterbos, De provinciale wet eerste druk) „Stellige, onmiskenbare merken, die voor alle gevallen het provinciaal van het rijksbelang scheiden zijn niet te vinden. Het staat echter vast, dat de provinciale wetgever zich niet heeft in te laten met onderwerpen van algemeen rijksbelang, noch de algemene wetgever met de regeling van het provinciaal huishouden. Het eerste kon worden geboden, gelijk in art. 139 (= P.w. 141) geschiedt. Het laatste daarentegen voor te schrijven, hoe juist in beginsel, ware een ijdel gebod geven. Tegen hetgeen de wet eenmaal heeft bepaald, zullen de Staten weinig vermogen" (320).

P.w. 142 heet dan te rusten op de onderstelling, dat de wet nooit, in

strijd met de grondwet, provinciaal huishoudelijke zaken zal regelen. Een lid (Verwey Mejan) had hierop bij de beraadslagingen (321) een consequente tegenwerping: indien de staten alleen provinciaal huishoudelijke zaken mogen regelen en het rijk juist nimmer, dan is de botsing, die P.w. 142 voorziet, ondenkbaar. Thorbecke antwoordt: „Er wordt hier ondersteld dat de zaak, aan geene algemeene voorschriften onderworpen, tot dusver als een provinciaal belang beschouwd werd; zijn die algemeene voorschriften gegeven, dan is daardoor de provinciale wetgever uitgesloten, waar de algemeene wetgever zijn regt doet gelden (321).
Thorbecke is duidelijk gekomen tot de leer der materiële huishouding. Toch is het vreemd, de machteloosheid der provincie tegen inbreuk op haar werkkring te horen erkennen door den minister, die twee jaar te voren, tegen Grw. (1848) 115 2 in, de toetsbaarheid der wet had volgehouden (Bijdrage 60 e.v.). Verwey Mejan had gelijk; practisch laat P.w. 142 de materiële leer los; de regel, dat de lagere regeling wijkt voor de hogere, belichaamt het beginsel der rangorde, geenszins dat der zakelijke afbakening.

185. De gemeentewet gaat in dubbel opzicht verder terug.
Vooreerst een terugkeer tot de gedachte van 1844, dat de wet de huishouding moet afbakenen. De toelichting op G.w. 135 (nieuw 168) zegt: „De wetgever, ofschoon buiten magte alles te vermelden, wat onder huishoudelijke gemeente aangelegenheden is te rangschikken, zal wél doen, het voornaamste te noemen, opdat althans te dien aanzien geen twijfel ontsta en daaruit ten aanzien van het overige een besluit kunne worden geleid" (De Vries en van Poelje, Bronnen tot de kennis van de gemeentewet, 123).
In de tweede plaats een nog krasser doorvoering van het rangordebeginsel bij de gemeenteverordeningen. G.w. 150 en 151 (nieuw 193 en 184). De parallel van P.w. 141 (G.w. 150) kreeg een tweede lid, welks betekenis ligt in wat het niët uitspreekt: Het doel der tweede zinsnede is, te verhoeden, dat de burgerlijke rechter beslisse, of de plaatselijke wetgever, zonder dat deze gezegd kunne worden bepaaldelijk tegen de voorschriften eener wet te hebben gezondigd, verder zij gegaan, dan zijne bevoegdheid tot regelen reikt" (memorie van toelichting; de Vries en van Poelje 124).
Ten slotte, in het debat over art. 150, keert Thorbecke zich tegen Groen van Prinsterer, die was opgekomen voor het in de grondwet gewaarborgd „terrein van eigen vrije, gemeentelijke beschikking", met een typisch Hogendorpse argumentatie: „wanneer nu op dat gemeentegebied geene botsing met de algemeene wet of het algemeen belang kan plaats hebben, hoe is het dan mogelijk, dat er ooit eenige grond kan zijn tot het toepassen van die macht, die de Grondwet geeft tot schorsing of vernietiging?"
Waarom wordt de vraag of de gemeente het wettelijk verbod van G.w. 150 1 overtreden heeft, — een rechtsvraag! — aan het oordeel van den rechter onttrokken? Omdat het slechts in schijn een rechtsvraag is. „Stellige onmisbare merken" van de grens der gemeentehuishouding zijn er niet; zelfs is de wetgever „buiten magte" die grens te preciseren.

Daarom is die grensafbakening geen rechterswerk, maar regeerderswerk. Geen rechtsmatigheids - doch een doelmatigheidsvraagstuk. Daarom is alleen de Kroon geroepen; Zij zal vernietigen, in schijn wegens strijd met de wet, in waarheid wegens strijd met het algemeen belang. Ned. S. 1931 - 438.
Doch wel zal de rechter (gelijk hij ook doet) gemeenteverordeningen toetsen, die „bepaaldelijk tegen de voorschriften eener wet hebben gezondigd". Zuiver rangorde dus.
Zuivere rangorde ook hierin, dat G.w. 151 verzuimt de gemeente in bescherming te nemen tegen de provincie, hoewel hierbij noch rechter noch Kroon machteloos zijn (Grw. (1848) 133).

186. Mijn slotsom is: de wet in Nederland heeft de materiële huishoudingsleer verloochend, al huldigt zij haar in de woorden van P.w. 141 en G.w. 150 [1] (oud).
De Nederlandse rechtsliteratuur komt wel algemeen tot de erkenning, dat de grens der huishouding niet objectief te bepalen is en dus afhangt van hetgeen hoger wetgever niet in beslag neemt, maar zij drukt dit nog gaarne aldus uit, dat rechtens de plicht tot eerbiediging van iedere huishouding vaststaat, doch practisch die plicht niet is te preciseren. In waarheid is de zakelijke werkkringafbakening van de materiële huishoudingsleer de Vries-Olivier-Thorbecke (?) **in de wet** op zij gezet door het oorspronkelijke rangordebeginsel Roëll-Hogendorp. Dat dit slechts erkend wordt in de theoretisch onhoudbare tegenstelling van „theoretisch wel, maar practisch niet", komt deels door de zeer groot gebleken aantrekkelijkheid van de materiële leer en deels omdat men dit vraagstuk met dat der autonomie pleegt te verwarren (punten 183 en 221).
De wet moest de materiële opvatting wel verloochenen, want zij is onwerkelijk. Zij onderstelt een uit het sociaal karakter van rijk, provincie en gemeente van nature voortvloeiende omlijning van hun werkkring (punten 181 en 182); een onderstelling die juist voor de „gewone inwendige politie en oeconomie" niet met de werkelijkheid strookt (Thorbecke, Aanteekening [2] II, 91 - 93).
Vooreerst zijn vele belangen evenzeer voor gecentraliseerde als voor gedecentraliseerde behartiging vatbaar, zodat a priori niet is uit te maken tot wiens huishouding zij behoren (b.v. middelbaar onderwijs in Nederland). Vervolgens brengt verandering in de sociale structuur verschuivingen mede in wat tevoren een doelmatige verdeling der overheidswerkzaamheid mocht heten; verschuivingen, die geleidelijk gaan, terwijl de bevoegdheidsverlegging (van de ene huishouding naar de andere) juist geleidelijkheid mist (b.v. rijkszorg voor de volkshuisvesting met de woningwet van 1901, tevoren louter gemeentezorg; provinciale electriciteitsvoorziening tegenwoordig regel, maar b.v. in Zuid Holland door samenwerkende complexen van gemeenten; vroeger gemeentelijke gasfabrieken).
Slotsom: gemeente, provincie en rijk zoeken hun werkkring uit eigen initiatief, geleid door eigen doelmatigheidsoverwegingen. Hun vrijheid is daarbij niet beperkt tot de grenzen ener voor hen specifieke huishouding, want die bestaat niet. Beperking vloeit slechts voort uit hogere

wettelijke regelingen, in zoverre die òf voor anderen een werkkring zakelijk afbakenen, dus reserveren òf als hiërarchiek hogere hetzelfde regelen.

187. Het feit, dat een parallel van G.w. 150 ² (oud) in P.w. 141 ontbreekt, zou de gelegenheid hebben kunnen geven aan den rechter, om zich als kampioen van de materiële huishoudingsleer op te werpen. Zulks door provinciale verordeningen buiten toepassing te laten die, zonder bepaaldelijk tegen een wet te zondigen, in 's rechters oog traden in het rijksbelang. De Hoge Raad doet dit echter niet en beroept zich daarbij op P.w. 140. De Staten zijn bevoegd tot het maken van verordeningen, geenszins: die in het provinciaal belang **zijn**, doch: die **zij** voor het provinciaal belang nodig **oordelen.** De wet laat het oordeel aan de staten, onder goedkeuring van de Kroon, dus niet aan den rechter, zegt de Hoge Raad. **H.R. 12.3.1928** W. 11820, N.J. 1928 - 833, A.R B. 1928 - 305, L. van Dam.

188. De Hoge Raad maakt een tegenstelling tussen P.w. 140 en G.w. 135 (oud). Dit laatste geeft het oordeel niet over aan de gemeenteraad, doch stelt objectief wettelijke vereisten. Zonder G.w. 150 ² (oud) zou de Hoge Raad hier toetsen of een gemeenteverordening treedt in rijks- of provinciale huishouding. Nu dit niet mag, toetst hij nochtans iets anders: het treden in de zuiver particuliere huishouding.
H.R. 25.3.1912, W. 9322, L. van Dam tegenover **H.R. 23.6.1930,** W. 12173, N.J. 1931 - 131, L (in de aanvullingen op 1930) v. Dam.
Deze leer van de Hoge Raad schijnt niet houdbaar, al heeft zij de eerbiedwaardige steun van Van Hogendorp (punt 178). Buiten een enkel „grondrecht" is er in Nederland geen sfeer van bijzondere belangen der burgers, die aan overheidsbemoeienis is onttrokken. Bestond zij echter, op de voet van het arrest van 25.3.1912 dus naast rijks-, provinciale- en gemeentehuishouding, zij zou in beginsel ook voor den rijkswetgever onaantastbaar zijn. Bovendien brengt 's Hogen Raads uitlegging van G.w. 135 (oud) dit voorschrift in strijd met Grw. (1938) 146 ².
Dit alles is in de literatuur meermalen verkondigd. Zeer merkwaardig is nu, dat in 1931 een amendement de aanpassing van G.w. 135 (oud) aan de grondwet (en P.w. 140) opzettelijk heeft belet, omdat men deze — zuiver op de „innerlijke waarde" gerichte — contrôle van den rechter niet wilde missen.

189. In Nederland heeft men dus als positiefrecht nopens de werkkringafbakening:
a. eerbiediging der hogere wettelijke regeling: P.w. 141, 142, G.w. 193, 194;
b. dáárop rechtmatigheidscontrôle van den rechter;
c. zowel rechtmatigheids- als doelmatigheidscontrôle door de Kroon (en de wetgever) P.w. 166, 167 G.w. 185.

190. De vraag van punt 177: waar vindt de vrije werkzaamheid haar grens, is door de artikelen van P.w. en G.w. beperkt tot de grens der wetgeving uit vrije beweging. Uitvoering, politie-oefening en administratieve rechtspraak sluiten zich daarbij in Thorbecke's stelsel, alle als uitvoering (147, 169) van zelve aan. Hoe echter bestuur, dat niet is

uitvoering? Gemeente en provincie dus handelend als burgerlijk rechtspersoon? Het antwoord schijnt eenvoudig. Ook hier „vrije beweging" en ook hier „rangorde". De lagere overheid mag tot zijn werkkring brengen, wat niet door hoger overheid voor zich is gemonopoliseerd. B.v. Grw. 61 jo. 188 (vergelijk I.S. 31 en 32). Grw. 66 jo. 184. Maar gemeentewegen bestaan naast provinciale en rijkswegen; de gemeente-universiteit van Amsterdam naast rijksuniversiteiten; gemeente- naast rijksziekenhuizen.
Een enkele maal steekt de materiële huishoudingsleer ook hier het hoofd op (N.S. 1920 - 291), maar terecht worden meestal onjuist geachte handelingen gekeerd òf met vernietiging wegens strijd met het algemeen belang of door onthouding van goedkeuring aan de begroting. Behoudens het wettig doelmatigheidstoezicht moet de lagere overheid zelf beoordelen wat zij in het belang harer gemeenschap acht. Terecht dan ook liet de Indische regering toe, dat het regentschap Cheribon een subsidie gaf voor de herstelling van de in de gemeente Cheribon gelegen grote moskee [1]).

191. Met het voorafgaand punt niet te verwarren is, dat alle overheden — hoog en laag — bij het doen van burgerlijke handelingen onderworpen zijn aan alle daarvoor gegeven wettelijke voorschriften — hoog of laag. Zo zal het Land gebonden zijn aan de gemeentelijke bouwverordening en zo zal de provincie, die een mijn wil ontginnen, gebonden zijn aan de mijnwet.

192. Het beginsel van rangorde, dat lager regeling voor hoger regeling wijkt, leidt tot de vraag, onder welke omstandigheden men moet aannemen, dat lager en hoger regeling botsen. Dit raakt een der meest verwarde punten in de Nederlandse staatsrechtliteratuur; deels door de strijd der meningen, deels door spraakverwarring. Het volgende laat zich met die strijd niet in, maar men zij erop verdacht, dat de voorstelling in de bekende handboeken in feiten of woorden afwijkt.

193. Indien iemand b.v. een broodbakkerij wil oprichten heeft hij als regel tweeërlei vergunning nodig. Een vergunning krachtens de hinderordonnantie (S. 1926 - 226, art. 1 lid 1 onder VIII) en een krachtens de gebruikelijke locale, stadsgemeente- of regentschapsverordeningen of keuren op de broodbakkerijen. Een hogere en een lagere verordening dus, die betrekking hebben op dezelfde handeling (dezelfde **feiten**, dezelfde **stof**). Botsen zij?
Hierop wordt algemeen ontkennend geantwoord. De twee regelingen ontspruiten uit een verschillend **motief** (anders gezegd: zij beogen verzorging van verschillende **belangen**) de hinderordonnantie beoogt het weren van gevaar, schade en hinder voor de omgeving van het bedrijf. De plaatselijke verordeningen beogen waarborgen, dat het product van het bedrijf niet schadelijk zij voor de openbare gezondheid.
Met het oog op de bewoordingen nu van P.w. 141, 142 en G.w. 194 drukt men de gevonden regel aldus uit: de twee verordeningen regelen niet hetzelfde **onderwerp.** Onderwerp van een verordening is dus: het door

[1]) Provinciaal Verslag West-Java 1934 - 46. Over de motivering der Regering ware nog wel iets te zeggen.

haar voorschriften te verzorgen belang, anders gezegd het motief harer voorschriften. Derhalve: enkele identiteit van de te normeren handelingen is niet genoeg om botsing aan te nemen; er moet ten minste zijn identiteit van onderwerp. Zie b.v. het arrest, aangehaald in punt 195 en **H.R. 27.2.1933** W. 12606, N.J. 1933 - 733, L, A.R.B. 1933 - 634.
Intussen is het dus denkbaar, dat krachtens verordening van een lager overheid een handeling verboden is, die een hoger overheid voor zijn arbeid noodzakelijk acht. Alsdan kan de belemmeringenordonnantie (S. 1931 - 125) de oplossing brengen. Dit punt behoort echter in het hoofdstuk over de gezagsverhouding thuis.

194. De volgende vraag is nu: is enkele identiteit van onderwerp reeds genoeg om botsing aan te nemen, of is daarvoor nog iets anders nodig? Indien hoger en lager verordening zich in het algemeen wel met hetzelfde onderwerp bezig mogen houden, dan zegt men dat de lagere overheid heeft **aanvullingsbevoegdheid.**
Of P.w. en G.w. die aanvullingsbevoegdheid toekennen is zeer omstreden.
Niet t.a.v. P.w. 142 en G.w. 194. Algemeen wordt erkend, dat de anterieure provinciale of gemeentelijke verordening op grond van deze teksten van rechtswege vervalt, bij enkele identiteit van onderwerp **H.R. 27.6.1932,** W. 12566, N.J. 1932 - 1513, A.R.B. 1933 - 314, L. De meningen zijn verdeeld over de aanvullingsbevoegdheid der posterieure lagere verordening, m.a.w. voor de betekenis ter zake van P.w. 141 en G.w. 193.

195. De rechter kan in Nederland volgens velen over het bestaan der aanvullingsbevoegdheid bij posterieure lagere verordening niet oordelen, wegens G.W. 193 2 en **H.R. 12.3.1928** (punt 187). Immers, de vraag die hem wordt voorgelegd is steeds, of een bepaald voorschrift ongeldig is of niet en hetzij de rechter nu zou oordelen: dit voorschrift treedt in een verboden onderwerp, hetzij: dit voorschrift doet binnen zeker onderwerp meer dan „aanvullen" — in beide gevallen zou de rechter een hem verboden oordeel geven, of het voorschrift treedt in het rijks (provinciaal) belang.
Te opvallender is het, dat toch de Hoge Raad enige malen het bestaan van deze aanvullingsbevoegdheid bij gemeenteverordeningen uitdrukkelijk heeft erkend. **H.R. 18.5.1931,** W. 12307 N.J. 1931 - 1052, L, A.R.B. 1931 - 508, v. Dam. Zie verder punt 199.

196. Een poging, om aan de strijd en onzekerheid nopens de aanvullingsbevoegdheid te ontkomen is gedaan in artikel 3 van de Keurenwet (wet van 20 Juli 1895 S. 139 op de verordeningsbevoegdheid der waterschappen). Indien de keur posterieur is aan de hogere verordening mag zij geen **punten** regelen, in die hogere verordening voorzien. Hiermede is negatief bedoeld te zeggen: enkele identiteit van onderwerp geeft **nog geen botsing,** dus het waterschap heeft aanvullingsbevoegdheid.
Is de keur anterieur, dan heeft men opzettelijk de aanvullingsbevoegdheid ontnomen en keurenwet 3 2 is dan ook geheel gelijksoortig aan G.w. 194. De reden, dat men het rechtspunt anders oploste bij posterieure dan bij anterieure keuren ligt daarin, dat men in het laatste geval moeilijk van

hogerhand kan toezien of de nieuwe hogere regeling op enig punt in botsing komt met de reeds bestaande keuren en daarom aan de waterschapsbesturen dat onderzoek heeft opgedwongen door de sanctie (verval van rechtswege). Desgewenst kan men de vervallen anterieure keur als posterieure keur doen herleven.
Helaas is over de juiste betekenis van Keurenwet 3 ook al strijd ontstaan en zijn oplossing is niet overgebracht naar P.w. en G.w.
197. De in de punten 192 tot en met 196 beschreven, door wet en jurisprudentie ontwikkelde bostingsleer brengt in menig opzicht weinig verder.
Allereerst is het onderwerp ener verordening vaak moeilijk uit te vinden. Menige regeling neemt niet de verzorging van een bepaald **belang** tot richtpunt, doch de verzorging der uiteenlopende belangen, die betrokken zijn bij een bepaalde **handeling** of complex van handelingen. B.v. S. 1936 - 201 het wegverkeer (complex van handelingen) uit de meest uiteenlopende gezichtspunten (b.v. art. 2 vrijheid en veiligheid van het verkeer; art. 29 verkeersvoorziening art. 32 verkeerseconomie art. 46 bescherming van de wegen).
198. In de tweede plaats is het begrip punt niet te preciseren. In punt 196 is dan ook Keurenwet 3 1 negatief uitgelegd.
De in **H.R. 22.2.1918** W. 10251, L. v. Dam (ten overvloede) opgenomen overweging, dat art. 3 keurenwet „zeker niet toelaat een bij de wet (R.v. 727 = ind. R.v. 720) aan schuldeischers in het algemeen toegekend middel tot bewaring van recht en aldaar aan bijzondere voorwaarden en vormen gebonden, ten behoeve van waterschappen, op geheel andere wijze en met terzijdestelling van de wettelijke waarborgen, te regelen", doet in elk geval zien, dat identiteit van punt (dus botsing) wordt aangenomen ook al is er nog niet directe tegenstrijdigheid van normen (twee normen, die tot tegenstrijdige handelingen verplichten).
198a. Al moge dus aanvullingsbevoegdheid bestaan, dan zeggen de daarop betrekkelijke wetsartikelen toch niets over de vraag, in hoeverre een bepaalde hogere regeling ruimte laat voor aanvulling. Dat moet uit de bedoeling (omvang en strekking is de geijkte term) van die hogere regeling worden afgeleid. Ook is het volkomen toelaatbaar, dat die regeling daaromtrent zelf aanwijzingen bevat. B.v.S. 1936 - 201 artt. 5, 14, 27.
198b. In de derde plaats kan het, ondanks de leer, dat bij verschil van onderwerp géén botsing zich voordoet, toch voorkomen dat met het oog op die verschillende belangen tegenstrijdige handelingen worden gevorderd. Dan is er toch botsing en men keert terug tot de hoofdregel, dat de lagere regeling voor de hogere wijkt. **H.R. 19.3.1928**, W. 11799, N.J. 1928 - 497, A.R.B. 1928 - 141, L. van Dam.
199. De Nederlandse rechter, die t.a.v. provinciale- en gemeenteverordeningen niet onderzoekt of zij getreden zijn in het rijks (c.q. provinciaal) belang, toetst wel of zij strijdig zijn met hoger regeling. Dit laatste zou volgens velen beperkt moeten worden tot tegenstrijdige normen (punt 198), maar de rechter acht zich ook bevoegd uit te maken a) dat een hogere regeling de stof „uitputtend" heeft willen regelen, zodat alle

aanvulling uitgesloten is, b) dat strijd aanwezig is, ook al is er geen directe tegenstrijdigheid, en c) dat een lagere regeling niet strijdt met een hogere, al regelt zij hetzelfde onderwerp. Bij b en c wordt practisch dus uitgemaakt of zeker **punt** in de hogere regeling al dan niet reeds voorzien is.

Door aldus bij de beoordeling van strijd tussen hoger en lager regeling ook de bedoeling (omvang en strekking) der regeling in aanmerking te nemen heeft de rechter van het toetsingsverbod van G.w. 193 ² (en P.w. 140) alleen dit overgelaten, dat hij bij **ontbreken** van hoger regeling niet oordeelt of de gemeente (provincie) getreden is in hoger huishouding. De verhouding echter van hoger en lager regeling beoordeelt hij in vollen omvang en vandaar, dat hij zich ook in staat heeft gesteld het bestaan van gemeentelijke aanvullingsbevoegdheid te erkennen. Zie punt 195.

a) **H.R. 13.2.1933**, W. 12575, N.J. 1933 - 610, L. A.R.B. 1933 - 60.

b) **H.R. 15.11.1926**, N.J. 1926 - 1372, en het arrest in punt 198.

c) **H.R. 18.5.1931**, W. 12307, N.J. 1931 - 1052, L. A.R.B. 1931 - 508, van Dam. Zie punt 195.

200. I.S. 123 spreekt van voorziening in de „bijzondere behoeften" van het gedecentraliseerde gebied en met opzet niet van „huishouding", omdat de minister bij deze proef (punt 35) de zorg voor de plaatselijke behoeften slechts geleidelijk wilde overdragen uit de hand van het centrale gezag. Een gedachtengang, die dus het materiële begrip huishouding bleek te huldigen: een naar hun aard vaststaande werkkring der locale ressorten, die zij echter nog niet dadelijk geheel te verzorgen kregen.

Aanwijzing dier „bijzondere behoeften" moet geschieden in de i.o. (I.S. 123 ²). Dit duidt op een zakelijke werkkringafbakening. Zie inderdaad b.v. I.o. Batavia 8 ¹ jo. 5 en 3. Ware het hierbij gebleven, de locale ressorten zouden doelgemeenschappen geworden zijn (punt 2).

201. Maar hun werkkring is niet beperkt tot de opgesomde „bijzondere behoeften". In I.o. Batavia 8 ² keert de vrije beweging terug: ook de „andere behoeften" van „de gemeente mag het locaal ressort verzorgen". De grens van die vrijheid kan geen andere zijn, dan boven is aangewezen (punten 188, 190). Wat is er dan tegen, te erkennen dat de vrije werkkring der locale ressorten is: hun huishouding? Niets, voor hen die de materiële huishoudingsleer verwerpen. Want als het Land om doelmatigheidsredenen zekere zorg nog niet uit handen wil geven, dan is dat geen inbreuk op hetgeen „eigenlijk", „naar hun aard" hun huishouding is, maar houdt het Land die zorg om die redenen volkomen bevoegd bij de Landshuishouding (punt 186 slot).

Bij de vrijheid om eigen behoeften van het gebied te verzorgen behoort, wil zij effectief zijn, een zelfde vrijheid van wetgeving. Deze is dan ook gegeven in Db 12 ¹ — in een „objectieve" formule, vatbaar dus voor toetsing door den rechter (vergelijk punt 187); van „bijzondere" behoeften is echter geen sprake, er is geen verband met I.S. 123 en veel aanleiding om te toetsen zal er dus wel niet zijn.

202. De bijzonderheid van de werkkringafbakening der locale ressorten schijnt dus alléén, dat zij ten dele een zakelijke is. Dit brengt mede,

dat het hogere locale ressort (d.i. het ressort met het grotere gebied, Lro 51) niet geheel vrij is, om zijn huishouding uit te zetten ten koste van het lagere. Zo kan b.v. de Minahasa niet aan zich trekken de zorg voor wegaanleg of straatverlichting binnen de gemeente Menado, omdat de i.o. Menado (S. 1919 - 205) dat aan de gemeente opdroeg en de i.o. Minahasa (S. 1919 - 64) daarvoor dan ook uitdrukkelijk een uitzondering maakt (art. 3).

203. De botsingsregeling is in twee artikelen geregeld; Db 12 tussen locale verordening en algemene verordening; Lro 51 tussen locale verordeningen onderling.

Db 12 ² en 12 ³ onderscheiden tussen posterieure en anterieure locale verordening zonder verschil te maken; de verdeling over twee artikelleden is dus overbodig. Overbodig, want vanzelfsprekend zijn ook de woorden „die toepasselijk is op het gebied, waarvoor de raad is ingesteld".

De slotwoorden van Db 12 ² (tenzij ......) zien op I.S. 125 ³, dus op gevallen, dat de locale verordening bevoegd wordt verklaard onderwerpen te regelen, die tot dusverre aan een ordonnantie waren voorbehouden. De ordonnantie verliest dan haar rang, kan door een locale verordening worden gewijzigd en ingetrokken (vergelijk t.a.v. keuren Lro 48). Van botsing kan dus geen sprake zijn.

Lro 51, leden 2 en 3, geeft het stelsel van de Keurenwet.

204. Lro 51 ¹ verraadt dadelijk zijn verwantschap met G.w. 150. Bij vergissing spreekt het van „huishoudelijke belangen", wat in het systeem van den minister (punt 200) niet past. Bovendien keert het G.w. 150, zonder bekende redenen, om; de hogere mag niet treden in de huishouding van de lagere. Dit is zeker consequent de materiele opvatting. Evenwel, G.w. 150 en G.w. 151 vormen samen een paar; keurenwet 3 leden 1 en 2 zijn dat ook; zij corresponderen onderscheidenlijk met G.w. 150 en G.w. 151, Lro 51 echter telt drie leden [1]), dus één te veel. Inderdaad is Lro 51 ¹, door de omkering, gaan spreken over de anterieure lagere verordening, evenals Lro 51 ³. Ze staan tot elkaar als het „ijdel gebod", dat Thorbecke in de P.w. niet geven wilde en P.w. 142 (punt 184). Men ziet, Lro 51 ¹ is vooreerst een en al misverstand en bovendien betekent het niets [2]), zodat men doen kan of het niet bestaat.

204a. Bij uitzondering zijn in de punten 200 - 204 de bepalingen voor de locale ressorten uitvoerig behandeld. Immers, zelfs als alle locale ressorten zullen zijn verdwenen (punt 39), zal deze uiteenzetting nodig zijn voor een goed begrip van de bepalingen, die gelden voor de provinciale ressorten en voor de decentralisatieressorten.

Wat deze laatste betreft, het spreekt wel vanzelf, dat het karakter der decentralisatiewet (punt 35) zich er niet tegen verzet, dat voor hen het werkkringprobleem op gelijke wijze wordt opgelost als voor de provinciale ressorten. Ten slotte heeft de Regering dat ook ontdekt en ondanks het hardnekkig misverstand, dat lange tijd deze zaak beheerste, aan de

[1]) Voor Lro 51⁴ zie boven punt 38.

[2]) Een materiele huishouding bestaat niet; voor den rechter valt er dus niets te toetsen, al ware het hem niet verboden; Db. 15 kan altijd worden toegepast. Zie punt 185.

decentralisatieressorten ter zake een gelijk statuut als aan de provinciale ressorten gegeven.

205. Eén der motieven n.l., waarom naast de decentralisatiewet de bestuurshervormingswet heette noodzakelijk te zijn was, dat men de nieuwe lichamen boven de beperkte opzet der decentralisatie wilde verheffen tot de evenbeelden van Nederlandse provincies en gemeenten. Daarom prijkt in I.S. 119 ^{2} en I.S. 121 ^{2} het woord huishouding, in I.S. 119 ^{2} en 120 ^{1} zeer ten onrechte de gewestelijke in plaats van de provinciale huishouding genoemd (zie punt 37). Het bleek reeds hoe daarmede in waarheid niets is veranderd (punt 201).

De gedeeltelijk zakelijke werkkringafbakening ontbreekt evenmin als bij de locale ressorten, eenvoudig omdat de provinciale ressorten evenmin een historische werkkring medebrachten (anders dan de Nederlandse provincies en gemeenten), omdat men hen niet met niets dan hun vrij initiatief wilde laten beginnen (zoals b.v. de locale ressorten Ambon en Barabai S. 1921 - 158 en 368) en ze dus een uitzet meegaf, evenals de locale ressorten, in de i.o. Zie vooral de later gevolgde decentralisatie in de z.g.n. overdrachtsordonnanties t.a.v. de volksgezondheid, S. 1936 - 582 artt. 1, 5, 7 - 11 t.a.v. het onderwijs S. 1936 - 585 artt. 2, 3, 4 (5 en 6) 7, 9, 10, t.a.v. de veeteeltzorg S. 1936 - 714 artt. 1, 3, 6, 7, 8 en t.a.v. de landbouwzorg S. 1936 - 717 art. 1.

Voor de decentralisatieressorten vindt men overeenkomstige regelingen in S. 1937 - 509 (openbare werken) S. 1937 - 510 (landbouwzorg) S. 1937 - 511 (onderwijs) S. 1937 - 512 (veeteelt) S. 1937 - 520 (volksgezondheid).

(Wel beschouwd ontbreekt een gedeeltelijke zakelijke werkkringafbakening van de Nederlandse provincie ook niet. Grw. (1938) 198).

206. De wetgevingsvrijheid is nader neergelegd in de aanhef van P.o. 63 Rgo 55 Sgo 74 Ggo 48 ^{1}, Sgo btg. 55 ^{1} in de subjectieve formulering, overgenomen van P.W. 140 (punt 187).

P.o. 60 en Rgo 52, trouwens blote herhalingen van I.S. 119 ^{2} en 121 ^{2}, bedoelen eigenlijk over heel iets anders te spreken. Zie Sgo 70 en beneden, punt 275.

207. De botsingsartikelen P.o. 64, Rgo 56, Sgo 75 Sgo. btg. 56 Ggo 49 ^{1} en ^{5} volgen het stelsel van de keurenwet. De slottirade van het eerste lid dezer artikelen is niet op zijn plaats, zoals t.a.v. Db 12 ^{2} is toegelicht in punt 203.

208. Voor P.o. 64 ^{2} en Rgo 56 ^{2} gelden de zelfde opmerkingen als voor Lro 51 ^{1}. Zie punt 204 en vergelijk P.o. 64 ^{2} met Rgo 56 ^{3}.

Aan welke „andere zelfstandige gemeenschappen" denkt voorts Rgo 56 ^{2}? De stadsgemeenten liggen niet in, maar naast het zelfregerend regentschap (Rgo 3 ^{2}).

Ggo 49 ^{4} denkt evenals Rgo 56 ^{2} aan Inlandse gemeenten. Sgo btg. 56 doet dat evenmin als Sgo 75 — beide in de gedachtengang van den wetgever ten onrechte.

T.a.v. binnen groepsgemeenschappen gelegen stadsgemeenten wordt de gedachtengang van den wetgever doorkruist door een andere, die met het materieel huishoudingsbegrip theoretisch geen verband houdt, n.l.

de eis van goedkeuring van alle groepsgemeenschapsverordeningen, die binnen stadsgemeentegebied zullen gelden. Daardoor vergeet echter de wetgever om het treden in de stadsgemeentelijke huishouding voor den rechter ontoetsbaar te verklaren. Ggo 49 [2] en vergelijk Ggo 49 [4].

209. Dat de waterschappen een zakelijk bepaalde werkkring hebben blijkt al uit I.S. 186. Zie nader V.w.o. 1 en 10 - 13.
Wanneer dan ook V.w.o. 15 [1] spreekt van het „huishoudelijk belang" van het waterschap (vergelijk keurenwet 1) is daarmede wel bedoeld de kring die open staat voor het eigen initiatief van het waterschap, maar niet (gelijk de historische uitkomst is bij Nederlandse provincies en gemeenten en Indische decentralisatie- en provinciale ressorten) dat zij hun werkkring onbepaald kunnen uitbreiden.
V.w.o. 15 [1] heeft daarom terecht de objectieve formulering en de rechter kan en zal toetsen aan V.w.o. 10 - 13.
De botsingsregeling in V.w.o. 15 leden 2 en 3 volgt de keurenwet. Men mist er echter ten onrechte in de vermelding van de landschapsverordeningen.

210. Wanneer in Rr. 71 [2] de regeling harer huishoudelijke belangen aan de Inlandse gemeenten wordt gelaten, (I.S. 128 [3], huidige tekst van 1922) dan betekent dit in 1854 ongetwijfeld een erkenning van een materiële huishoudingssfeer en inderdaad vindt men dan ook in de 19e en 20e eeuw telkens overwogen of door bepaalde maatregelen geen inbreuk op die huishouding wordt gepleegd. Dit werd acuut, toen men in de gedachte onaantastbaarheid dier huishouding een beletsel zag voor de locale gemeenten om zich bezig te houden met kamponverbetering (zorg voor wegen, verlichting, hygiëne, waterlevering). Toen is in 1918 I.S. 128 [6] ingevoegd, dat in staat zou stellen bepaalde onderwerpen van de huishouding der Inlandse gemeente over te brengen in die der locale gemeente („voor zoveel nodig, worden onttrokken aan de werking van het bepaalde bij het derde lid van dit artikel"). Het is duidelijk, dat voor hen, die de materiële leer der huishouding verwerpen, deze maatregel geheel overbodig was. Hij is ook nimmer toegepast, want óf de locale (later: stads-) gemeenten zijn hun gang gegaan óf men ging over tot algehele opheffing (punt 55), waarvoor I.S. 128 [6] uiteraard niet overbodig is.
Het enige, wat bij de uitzetting der huishouding van de locale (of stads-) gemeente (btg.) ten koste van die der Inlandse gemeente voorziening zou kunnen behoeven (in de practijk werkt de Inlandse gemeente maar al te gaarne mede) is de gedwongen overbrenging van de objecten van overheidszorg (wegen, goten) uit het beheer der Inlandse gemeenten in dat der andere. Hiervoor zou dan wel eens het slot van I.S. 128 [6] nuttig kunnen zijn (vergelijk i.o. West-Java 20 [2]).

210a. In Igo btg. 3 vindt men de regelingsvrijheid der Inlandse gemeenten uitgedrukt in de objectieve trant van Db 12 [1].
Botsingsbepalingen ontbreken, wat natuurlijk niets afdoet aan het feit, dat verordeningen van Inlandse gemeenten lager in rang zijn dan die der gedecentraliseerde gebiedsdelen. Zulks is wel aangevochten op grond van de algemeen verbreide mening, dat locale ressorten (en dan

later provinciale en decentralisatie-ressorten) niet hoger in rang zouden zijn dan Inlandse gemeenten. Toen n.l. de decentralisatiewet werd behandeld, is er een ogenblik aan gedacht, om in I.S. 128 ^{3} de locale verordeningen in te voegen, doch men heeft daarvan afgezien omdat men de locale raden naar hun samenstelling (toenmaals: europese, benoemde meerderheid) niet geschikt achtte zich met de Inlandse gemeente in te laten. Met misverstand nu nopens de betekenis der opdracht, in I.S. 128 ^{3} aan de daar genoemde verordeningen gegeven (punt 24), is men gaan leren, dat nu de locale verordening niet hoger in rang was dan de Inlandse gemeenteverordening. Nu één van beide òf men houdt consequent vast aan de leer der materiële huishouding en dan is elke rangorde overbodig omdat botsing ondenkbaar is (punt 184), òf er moet noodzakelijk zekere rangorde bestaan tussen twee openbare lichamen, werkende op het zelfde grond- en personengebied met gelijksoortige werkkring. Daarom kan het niet anders of de locale (stads-) gemeente is als het grotere lichaam het hogere (vergelijk Lro 51).
Dat in Rr. 71 ^{2} = I.S. 128 ^{3} onmogelijk bedoeld kan zijn, een opsomming te geven van de regelingen — met uitsluiting van anderen — hoger in rang dan die der Inlandse gemeente, blijkt wel daaruit, dat men in 1854 bij die opvatting toch de toenmaals voornaamste wetgever, de algemene maatregel van bestuur, niet had kunnen weglaten. In punt 24 is reeds gezegd: in Rr. 71 ^{2} (I.S. 128 ^{3}) worden de organisators der Inlandse gemeente aangewezen (vergelijk Grw. (1938) 144) en daarvan heeft men al in 1854 den Haagsen wetgever willen uitsluiten, evenals bij Rr. 57 (I.S. 46).

210b. In Z.R. en M.C. wordt de vrije taak van het landschap niet afzonlijk genoemd, maar in het algemeen gesproken van „de overheidstaak, welke het Zelfbestuur verzorgt" e.d. Z.R. 7, 9, 10 M.C. 7, 9, 10. In die taak is dan ook de verplichte taak begrepen Z.R. 9 ^{4} M.C. 9 ^{4}.
Voor de taakverdeling tussen Land en landschap is nu allereerst van belang de onderscheiding in landsonderhorigen en landschapsonderhorigen (punt 16; Z.R. 7 ^{3} M.C. 7^3). In een ouder historisch stadium bedoelde deze onderscheiding juist een volledige gezagsscheiding: binnen het territoir van het landschap zou de landschapsoverheid alleen gezag voeren over de landschapsonderhorigen en de gouvernementsoverheid over de landsonderhorigen. De intensievere gouvernementsbemoeienis met de goede gang van zaken in de landschappen leidde er vervolgens toe, dat het land ter zake van vele onderwerpen (belangen) het gezag zijner overheden ging uitstrekken tot de landschapsonderhorigen. En thans gaat omgekeerd de ontwikkeling daarheen, dat men aan de landschappen in het geheel van de Ned. Indische overheidsorganisatie een locale of regionale taak toedenkt en daarom heeft mogelijk gemaakt toekenning aan de landschapsoverheden van gezag over landsonderhorigen ter zake van zulke locale of regionale onderwerpen (belangen). Komt deze gedachte tot volle ontwikkeling, dan vervalt daarmede de onderhorigheidsonderscheiding vanzelf. Thans is zij nog van betekenis, omdat de taakverdeling tussen Land en landschap een andere is t.a.v. landschapsonderhorigen dan t.a.v. landsonderhorigen.

De taakverdeling is zakelijk: de bepaling der onderwerpen behoort tot de bevoegdheid van den Gouverneur-Generaal. T.a.v. de landsonderhorigen bepaalt hij n.l. limitatief de overheidstaak, die het landschap verzorgt Z.R. 7 [3] M.C. 7 [3]. Uitvoering is aan dit voorschrift nog niet gegeven. T.a.v. de landschapsonderhorigen bepaalt hij — zover dat in de lange contracten reeds niet is geschied — limitatief welke onderwerpen het Land verzorgt. Z.R. 7 [4], 9 [2] en [3] M.C. 7 [4], 9 [2] en [3]. Ongeacht het onderwerp behoort tot de bevoegdheid der landsoverheden al hetgeen voortvloeit uit volkenrecht. Z.R. 9 [1] M.C. 9 [1] en vergelijk I.S. 91. Hier is dus een hiërarchieke taakafbakening. Daarentegen sluiten de bijzondere bepalingen over gronden, boswezen en mijnbouw zich bij de zakelijke afbakening aan Z.R. 16, 17, 18 M.C. 17, 18, 19.
Z.R. 7 [2] M.C. 7 [2] herinneren eraan, dat de competentieverdeling bij justitie en politie anders ligt. Zie punten 156 - 158 en 168.
In S. 1911 - 569 (Engelbrecht) is t.a.v. het burgerlijk en strafrecht in de Vorstenlanden een rangorde geschapen, waarbij het landschap de lagere is en aanvullingsbevoegdheid mist („onderwerpen").
De in landschappen gelegen locale ressorten (zie punt 39; in Korte Verklaring gebied alléén deels het Cultuurgebied van Sumatra's Oostkust) mogen zich alleen bewegen in de gouvernementssfeer. In de practijk gaat dit niet op. Zo zal men de zorg voor wegen en bruggen en zoveel andere zaken, waarmede bedoelde gemeenschappen zich bezighouden niet vinden opgesomd in Z.R. bijlage 3 of M.C. bijlage IV. Trouwens Z.R. 1938 en de lange contracten van dat jaar zwijgen geheel over deze lichamen, hoezeer onder het voorafgaande regime het ontbreken van een voorziening tot een juridische warboel had geleid. Wellicht moeten de gemeenten toch verdwijnen, maar voor het Cultuurgebied zal een goede regeling niet kunnen uitblijven.

Stuk 2. De opgedragen taak.

211. Dat de lagere openbare lichamen naast hun vrije beweging ook een opgedragen of verplichte taak zouden krijgen, stond in Nederland van 1814 af vast. Grw. (1814) 86, nu Grw. (1938) 137. Grw. (1938) 146 [3] is eerst in 1887 opgenomen, toen de bepalingen voor provincie en gemeente zoveel mogelijk gelijk werden gemaakt, maar niemand heeft ooit betwijfeld, dat de gemeentebesturen al vóór 1887 met uitvoering van hoger regeling konden worden belast. Ook staat onaangevochten, dat slechts hoger regeling deze macht heeft en niet hoger bestuurlijk gezag, omdat nu eenmaal de openbare lichamen niet elkaars ambtelijke ondergeschikten zijn.
In Sgo, btg. 69 en 70 ontbreekt de vermelding der groepsgemeenschapsverordeningen en niet dan met de grootste verbazing (zie b.v. Sgo. btg. 56) leest men in de M. v. A. dat de Regering hen opzettelijk heeft weggelaten „omdat van eigenlijke subordinatie van de stadsgemeenten aan de groepsgemeenschappen geen sprake is".
212. Er is reden te vragen, waarin het onderscheid ligt tussen de zakelijke werkkringafbakening der vrije taak b.v. van V.w.o. 10 en een opdracht tot uitvoering van hoger regeling (b.v. S. 1926 - 266 art. 1 [3]).

De grens kan inderdaad vaag zijn, maar moet toch worden getrokken, omdat het onderscheid tussen vrije taak en opgedragen taak doorwerkt ter zake van verantwoordelijkheid (hoofdstuk VI stuk 2), sanctie (punt 254) en onderlinge taakverdeling tussen de overheden van een zelfregerende gemeenschap (hoofdstuk VI, stuk 1).
Van opgedragen, verplichte taak schijnt nu pas te spreken, zodra bepaald aangegeven handelingen worden opgedragen.

213. Om uit te spreken, dat de locale ressorten met uitvoering van hoger regeling konden worden belast, is bij amendement Van Karnebeek in I.S. 125 [2] ingeschoven het woordje taak. Een slecht gekozen woord, omdat taak of werkzaamheid niet hetzelfde is als opgedragen taak, verplichte werkzaamheid.

214. Van I.S. 125 [2] is het woordje taak overgegaan in dezelfde betekenis in het opschrift van hoofdstuk V van P.o., Rgo en VIII van Sgo ten onrechte, in zo verre daar niets over de werkkring der provinciale ressorten te vinden is. Hetzelfde geldt voor Ggo IV en Sgo btg. IV. I.S. 119 [6] en 121 [3] bootsen de Grw. na en doen duidelijk uitkomen, dat de opdracht moet uitgaan van verordeningen.

215. I.S. 186 zwijgt, V.w.o. evenzeer.

216. I.S. 128 zwijgt, maar een opgedragen taak wordt ondersteld in Igo btg. 5 [1]. Indien daaruit gelezen moet worden, dat de opdracht alleen gegeven mag worden door een der in I.S. 128 [3] genoemde wetgevers, dan berust die beperking op het misverstand, behandeld in punt 209.

217. Voor landschappen zie men Z.R. 9 [4] M.C. 9 [4].

218. Opdrachten tot uitvoering moet men dus vinden in verspreide verordeningen. Een voornaam voorbeeld is de hinderordonnantie S. 1926 - 226.

219. Het zal reeds duidelijk zijn geworden, dat de overdracht van werkzaamheid, die in de i.o. plaats heeft, zowel kan strekken tot uitbreiding van de vrije als van de opgedragen taak.
Zo is, in i.o. Batavia de opdracht in beheer (= zorg) van de in artikel 5 [1] opgenoemde **zaken** (stoffelijke middelen tot belangenverzorging) tot een plicht gemaakt. Maar de verdere zorg voor de **belangen,** waartoe die zaken dienen, is in artikel 8 [1] tot een deel van de vrije taak aangewezen (immers, daar worden geen bepaalde handelingen voorgeschreven).
In de i.o. van provincie en regentschap is vaak vrije en verplichte werkzaamheid moeilijk uiteen te houden. Zo geeft i.o. West-Java 20 beheersoverdracht te zien zonder instandhoudingsplicht, in tegenstelling met i.o. reg. Batavia 4. I.o. West-Java 12 en 13a reppen niet van opdracht, doch de in hun tweede lid bedoelde ordonnanties zouden dat ervan kunnen maken.
I.o. West-Java 8, 11, 13, 15 geven vrijheid tot regeling.
I.o. West-Java 16 houdt in opdracht tot uitvoering van de in de leden 2 en 3 bedoelde ordonnantie.

220. Boven, punt 175, is gezegd, dat de afbakening van de werkkring der zelfregerende gemeenschappen allereerst belangrijk was voor hun belangenzorg, de reden van hun bestaan. Daarnaast is evenwel reeds

genoemd de werkzaamheid tot inrichting en vervulling der ambten en tot verzorging der stoffelijke middelen dier organisatie.
Ook daarbij is vrije en opgedragen werkzaamheid te onderscheiden en heeft dat onderscheid, zoals later blijken zal, rechtsgevolgen.
De plicht om plaatselijke commissieën van bestuur in te stellen (i.o. Minangkabau 4), om een secretaris te benoemen (P.o. 36), om jaarlijks een begroting vast te stellen (Sgo 102 [2]) betreft de eigen zaak, maar daarnaast bestaan plichten, betreffend andermans zaak: de plicht van gedeputeerden om als rechter op te treden (Sgo 14 [4]), om de stadsgemeenterekening vast te stellen (Sgo 130) zijn er voorbeelden van.

V. GEZAGSVERHOUDING

Stuk 1. Autonomie.

221. De „vrije beweging", aan de zelfregerende gemeenschappen toegestaan, betekent de aanwending uit eigen initiatief van hun attributen voor de verzorging van openbare belangen. Dat regeren uit vrij initiatief heet **autonomie.** De vrijheid schuilt in de vrijheid van initiatief; zijn zij ook overigens eigen meester over de handelingen waartoe zij aldus komen, of moeten zij daarvoor in enger of ruimer mate medezeggenschap van hoger gezag toelaten? Anders gezegd: Heeft men binnen de in vrijheid gekozen werkkring (de eigen huishouding) ook volstrekte burgerrechtelijke handelingsvrijheid en vrije gezagsoefening, volstrekte zelfregering? Het antwoord op deze vragen is weder alleen historisch te verstaan.
222. Onder de regering van Koning Willem I bestaat vèr gaande grondwettige medezeggenschap van het centraal gezag en nog verder gaande inmenging in de practijk: Grw. (1815) 146, 2e zin; 149; 143 en 150; 155 [2]; 156, 157; 158; 159. Wanneer men daarna meerdere vrijheid wil gaan waarborgen, is het van belang te zien, hoe men daarbij als vanzelfsprekend, zonder toelichting, onderscheid maakt tussen provincie en gemeente. Aan de provincie denkt men minder vrijheid toe; vermoedelijk nog nawerking van de in 1815 levende vrees voor hun souvereiniteitsreminiscenties.
223. Het ontwerp der negenmannen bracht een scherp doordacht stelsel. Het is het duidelijkst, om eerst hun voorschriften nopens de gemeente te behandelen. Die artikelen zijn geheel overgegaan in de grondwet van 1848 en sedert niet principieel meer gewijzigd. Grw. (1848) 138 roept de wet op ter organisatie der gemeenten, ook wat hun „bevoegdheid" betreft, echter: met inachtneming der verdere grondwetsvoorschriften.
Grw. (1848) 139 zegt dan een en ander over „zamenstelling en inrigting" en laat dus de rest aan de wet over.
Grw. (1848) 140 is het eerste der bevoegdheidsvoorschriften en begint met de beroemde formule: „Aan den raad wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente overgelaten". Dat met huis-

houding gedoeld werd op een werkkring, die door het sociaal karakter der gemeente al zonder tussenkomst van de wet was bepaald, is boven (punt 182) gebleken. Welnu, de regeling en het bestuur dier huishouding wordt overgelaten. Regeling en bestuur omvat in 1848 alle denkbare gezagsoefening en burgerlijke handelingsbevoegdheid (punten 147, 169). En deze worden overgelaten, dat is **vrij gelaten** (en niet zoals te vaak is beweerd gelaten = laten behouden); zie slechts Grw. (1814) 88, waar van laten behouden geen sprake kan zijn, omdat de provincies onder het voorafgaand régime niets van dien aard bezaten; zie almede Grw. (1814) 94, welks **„vrije** beschikking" later is uitgedrukt met „overlaten".
Derhalve de negenmannen en later Grw. (1848) willen, dat de wet, die door Grw. (1848) 138 wordt geëist, de gemeenten in de behartiging van hun huishouding vrij late. Voor die wet valt op dit stuk niets meer te regelen. Ongebreidelde zelfregering dus? Dat niet, maar niet de wet, doch de grondwet zelf zal aanwijzen — en dus limitatief — welke inperking die vrijheid zal ondergaan. De bedoelingen zijn volledig duidelijk. Memorie van toelichting: „De vrijheid van regeling en bestuur, bij artikel 112 (= Grw. (1848) 140) gewaarborgd, eischt, dat de Wetgever de noodige perken dier vrijheid evenzeer in de Grondwet geschetst vinde". En de memorie van antwoord: „Geen magt toch zou hetgeen de Grondwet onbepaald verleende kunnen bepalen, of uitzonderen hetgeen de Grondwet niet uitzonderde".
Derhalve geen volstrekte zelfregering, maar de inmenging van hoger gezag in de grondwet zelf bepaald, — zie Grw. (1848) 140 tweede zin, 141, 142 en 143 — aan uitbreiding door de wet onttrokken. Zie ook Grw. (1848) 146 [3] en thans Grw. (1938) 161 (sedert 1887).
Intussen, dat ten aanzien van het financiewezen de vrijheid der Nederlandse gemeenten maar heel betrekkelijk is leert de eerste blik in de geciteerde grondwetsartikelen.

224. Ook de provinciale artikelen der negenmannen zijn in wezen in de grondwet van 1848 overgenomen. Alleen Grw. (1848) 135 is nieuw, verwarrend en onbeduidend (vergelijk desgewenst Buys, De Grondwet, II 139).
Het grote verschil met de gemeentelijke artikelen schuilt in Grw. (1848) 131 [1]: Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van het provinciaal huishouden **door de wet overgelaten.**
De zelfde woorden, die naar Thorbecke's opvatting nuttig doch overbodig waren om de omvang der huishouding door de wet te doen bepalen (punt 180) drukten nog heel wat anders uit: de vrijheid der wet, om uit te maken aan hoeveel inmenging van hoger gezag de provinciale autonomie onderworpen zou worden. De memorie van antwoord, doelend op hetgeen Grw. (1848) 141 voor de gemeenten vastlegde, betoogt: „Van beschikking over provincialen eigendom scheen het niet noodig boven afzonderlijk te spreken, dewijl art. 104 (= Grw. (1848) 131) in alles voorziet".
Dit grote verschil tussen Grw. (1848) 131 en 140 gaf meteen een gans ander karakter aan de artikelen 129 [2] en [3], 131 [2] en [3] en 133 vergeleken met 140 [2] - 143. Zij zijn niet limitatief opgesomde uitzonderingen op

grondwettig gewaarborgde vrijheid, doch incidentele punten, die de grondwet voorzien wil hebben (vergelijk art. 139).
Het stelsel van 1844 en 1848 is dus: voor de gemeenten gewaarborgde autonomie, voor de provincie aan de wet overgelaten inperking der autonomie.

225. In 1887 is het grondwettig systeem voor de gemeenten voor de provincie nagevolgd; ten onrechte is de parallel van Grw. (1938) 148 onvolledig getrokken.

226. Volle aandacht verdient nog, dat de waarborg voor de autonomie, die Grw. (1938) 136 en 146 geven, alléén betreft „de macht" der provinciale staten en „de bevoegdheid" der gemeentebesturen. Ten aanzien van „samenstelling en inrichting", datgene wat boven genoemd is „inrichting en bezetting van ambten", hebben provinciale en gemeentewet zich steeds volle vrijheid toegekend — terecht — om zo veel medezeggenschap van hoger gezag voor te schrijven als zij wilden. Daarentegen blijkt wel uit Grw. (1938) 148 en 149, dat Thorbecke de verschaffing en verzorging der stoffelijke middelen tot de taakvervulling der openbare lichamen (zie § 175) onder hun „bevoegdheid" rekende en wel vallen zij dus onder de waarborg, maar juist zij zijn daar vervolgens goeddeels weer aan onttrokken.
Men ziet dus terdege, dat het begrip autonomie zelfs in Nederland en zelfs bij Thorbecke zeer ver verwijderd is van bedisseling van eigen zaak in volle vrijheid. Protest tegen „schending" van autonomie houdt zelden met de beperktheid van de positieve rechtsfiguur rekening en is meestal niets meer dan een politieke leus.

227. Zonder op teksten in te gaan, zij vermeld dat Nederlandse waterschappen wel hebben autonomie — immers zij bleken te bezitten een huishouding en regeren daarbinnen dus in vrij initiatief — maar geenszins gewaarborgde autonomie. Zo min als de provincie vóór 1887.

228. Sedert 1854 is aan de Inlandse gemeenten de regeling hunner huishoudelijke belangen „gelaten" = instand gehouden gelijk elders het zelfbestuur (I.S. 21 [2]), het hoofdenbewind (I.S. 118), de inheemse rechtspraak (I.S. 130). Doch van „overlaten", vrijlaten, was geen sprake, integendeel de Inlandse gemeenten hadden de voorschriften van twee (sinds 1922: drie) lagere wetgevers „in acht te nemen". Wel dus autonomie, zelfregering, doch niet gewaarborgde autonomie. Dan had de wet (I.S.) perken moeten stellen aan de inmenging van lagere wetgevers. In de practijk is, naar bekend, zelfs spontane inmenging van bestuurlijk gezag geen uitzondering, niet het minst door de schuld van hun modernisering (punt 10).

229. Dat de proef van 1903 in de wet niet begon met onwrikbare waarborgvoorschriften, ligt voor de hand. Alleen t.a.v. de geldmiddelen wordt gerept van „overlaten", maar dan „zooveel mogelijk" (I.S. 124 [2]), dus geen binding van den lageren wetgever.

230. Tragisch is de geschiedenis van de bestuurshervormingswet. Noch voor de vorming van grote gewesten, noch voor de hervorming van het binnenlands bestuur, noch voor toekenning van een „huishouding", noch voor toekenning van gezag was naast de decentralisatiewet een nieuwe

wet nodig. De wetgever, die hieromtrent deels vage, deels bepaald onjuiste voorstellingen had, was erop uit, het Nederlandse stelsel naar Indië over te brengen en het enige, wat hij daarbij voor nieuws brengen kon, was het openen van mogelijkheden der decentralisatiewet (punt 35) om te zetten in het geven van waarborgen. Nu was de wetgever zich ten eerste van deze zijde van de zaak niet bewust en verhaspelde daarom het heldere samenstel van Thorbecke's artikelen tot een onsamenhangend en onvolledig hoopje bepalingen in I.S. 119 en 121 (straks nader). Ten tweede gebeurde er een redactie-ongeluk. In het ontwerp had gestaan, dat regeling en bestuur der huishouding aan de nieuwe lichamen werd „overgelaten". Doch men vatte overlaten op als laten (het eerste Kamerlid Idenburg beriep zich daarbij bepaaldelijk op de andere Indische artikelen, die van „laten" spreken en de Regering vond daarin haar eigen mening weer); men bedacht dat men pasgeboren lichamen niets kan laten behouden en schrapte daarom en daarom alleen het beslissende woord.
Nu staat er nog wel, dat de raad — en dus niemand anders — de huishouding regeert, maar met het stelsel van uitzonderingen op de waarborg is het helemaal mis en de algemene opdracht aan de ordonnantie tot organisatie, met inachtneming van de wet staat niet voorop, maar ergens midden in, zonder sprekend verband met de rest.
Men vergelijke:

Grondwet		I.S. 119	I.S. 121
135	144	7 aanhef	4
136¹	146¹	2	2
136³	—	—	—
—	146⁴	9	6
138	149	IS. 125 ³ jo. 122	I.S. 125 ³ jo. 122
139	148¹	I.S. 119, 7 slot	—
	146²	7 slot	—
142	147	8	3

Met heel veel goede wil zou I.S. 119 nog wel tot een waarborgstelsel te construeren zijn. Men moet dan de schijnbaar overbodige vermelding van het beheer en de verantwoording der geldmiddelen in lid 7 willen opvatten in de zin van Grw. (1938) 148, dus als een uitzondering op de waarborg in lid 2. En men moet dan geen verwantschap willen zoeken met I.S. 124, want als de daar gemaakte, duistere onderscheiding tussen „beheer en verantwoording der geldmiddelen" en „bestuur der geldmiddelen en regeling der uitgaven" iets heeft te beduiden, dan zal de „beschikking over eigendom" van Grw. (1938) 148 ¹ toch onder het tweede moeten vallen (I.S. 124 ²) en dus in I.S. 119 ⁷ niet kunnen zijn bedoeld. Meer dan twijfelachtig is ook of men, onder hetgeen I.S. 125 ³ zegt van belastingen, de bevoegdheid kan begrijpen om regels te stellen nopens heffing en invordering van belastingen.
In het licht van I.S. 119 als waarborgenartikel zijn dan echter, zonder dat de wetgever zich daarvan bewust was, onwettig: P.o. 65, 66 ² en misschien P.o. 67 en 68.

Met I.S. 121 is helemaal niets aan te vangen. Waarom daarin niet over de geldmiddelen is gesproken, is onbekend, doch daarmede is de basis ontzonken aan alle inmenging in de financiën, zodra men er een waarborgartikel in zien wil. Ook de goedkeuring op strafverordeningen is dan moeilijk goed te praten. Misschien wil men keuren en regentschaps- of stadsgemeente-strafverordeningen geheel aan elkaar gelijk stellen. Dit is theoretisch wel te verdedigen, maar de wetgever heeft geen blijken gegeven, dit standpunt te delen (punt 123). Wil men het toch innemen, dan is uit I.S. 125 [3] jo. 122 de rechtvaardiging van goedkeuring te putten, echter van den Gouverneur-Generaal en niet — zoals het bepaald is — van gedeputeerden met beroep op den Gouverneur-Generaal.
Indien I.S. 121 gewaarborgde autonomie zou voorschrijven, dan zijn dus onwettig: Sgo 77, 78 [2], 79, 91, 94 en heel hoofdstuk IX.
De slotsom is: de navolging van het Nederlandse stelsel is mislukt. De provinciale ressorten genieten geen gewaarborgde autonomie.
231. I.S. 186 is duidelijk. Alles wordt aan de ordonnantie overgelaten. Geen gewaarborgde autonomie.
232. Bij de landschappen kan inmenging nooit verder gaan dan de lange contracten toelaten. Doch de korte verklaring laat in beginsel elke inmenging toe, stelt zelfs het landschap onder de bevelen door of namens de Gouverneur-Generaal gegeven.
233. De slotsom is dus, dat de ordonnantie vrij is om inmenging voor te schrijven in de zelfregering van alle zelfregerende gemeenschappen. Welke vormen neemt die inmenging aan?
234. Ten aanzien van het beheer en de verantwoording der geldmiddelen is de inmenging zó ver gegaan, dat hier verplichtingen tot bepaalde handelingen zijn geschapen, dus de zelfregering is overgegaan in medebewind (in dit verband wel een heel oneigenaardige term). De plicht om jaarlijks een begroting vast te stellen, op een bepaalde wijze ingericht (b.v. Sgo 102, 104, 107 enz.) en een jaarlijkse rekening op te maken (Sgo 126) is onmisbaar voor een gezond financieel beleid en een geldhuishouding ontbreekt bij de moderne gemeenschappen nooit. Bij Inlandse gemeenten, zonder geldhuishouding of met een zeer onbeduidende, is begrotingsplicht een nutteloze fraaiigheid. Zie Igo. Java 12 [2]. Zie verder Z.R. 20; MC 22 [2] zwijgt.
235. Kan men deze regelmatig wederkerende handelingen tot een plicht maken, voor het overige heeft men de geldbeheershandelingen nauwkeurig gereglementeerd: hoe zij moeten geschieden, naarmate zij zich voordoen. B.v. het onderzoeken (n.l. op hun rechtmatigheid), verevenen (= op hun juist bedrag bepalen) en betaalbaar stellen (= aan den kashouder bevelen de uitbetaling) van vorderingen b.v. Sgo 111, 112, 113.
Eveneens op het terrein van de verschaffing en verzorging van stoffelijke middelen voor de taakvervulling ligt de reglementering van de belastingheffing (= de bepaling van het belastinggebied = aanwijzing welke belastingen en naar welke beginselen deze geheven mogen worden) en van de invordering der belastingen (= wijze van opleggen van de betalingsplicht en voorziening in dwang tot betaling).

Sgo 78[2] c.s. verwijzen beide onderwerpen naar een afzonderlijke ordonnantie; zie S. 1939 - 247 (ondanks de titel niet handelend over de heffing) en S. 1939 - 248.
Zie ook Igo. btg. 4 [3].

236. Een enkele maal is een handeling, die bij de verschaffing en verzorging der stoffelijke middelen thuis hoort, opgedragen aan gezag buiten de betrokken rechtsgemeenschap. Dit betreft de vaststelling van het slot der rekening, P.o. 117, Sgo 130, Ggo 128 Sgo btg. 134. Op de betekenis van deze rechtshandeling wordt hier niet ingegaan.

237. Een bijzonder soort van opdracht, als bedoeld in punt 236, is de beslissing in beroep op belastingbezwaren Lro 49 [6] (aangewezen is de inspecteur van financiën) S. 1939 - 247 art. 6 (omdat inrichting en vervulling van ambten in de wetgeving wordt onderscheiden van de autonomie „bevoegdheid" — boven, punt 226 — wordt hier niet vermeld het overigens geheel analoge geval van b.v. Sgo 14 [4], 54, 55).

237a. Uitvoering van een werk, waartoe autonoom besloten is, door gezag buiten de gemeenschap vindt men in S. 1936 - 582 art. 5 [4].

238. Een enkel maal is een bepaalde handeling geheel verboden, b.v. Sgo 95 [1], 119 [1].

238a. S. 1935 - 495 jo. S. 1938 - 592 maakt den Gouverneur-Generaal bevoegd, aan de gedecentraliseerde gebiedsdelen te gelasten, hun bezoldigingsregelingen in overeenstemming te brengen met die van het Land. Voor sanctie zie beneden 247.
S. 1936 - 582 art. 17 onderwerpt uit vrij initiatief ondernomen medische zorg aan de „medisch-technische aanwijzingen" van het landsgezag. Idem S. 1936 - 714 art. 8 [3].

239. Van meer algemene toepassing is het goedkeuringsrecht.
De goedkeuring (een enkele maal bekrachtiging genoemd) van een handeling, opgedragen aan enig gezag buiten de zelfregerende gemeenschap, komt na de vaststelling en vóór de werking van de handeling — bij verordeningen vóór de afkondiging zelfs (b.v. Sgo 83). Men spreekt daarom van preventief toezicht, in tegenstelling tot de vernietiging, die na de inwerkingtreding kan plaats hebben en het repressief toezicht wordt genoemd.
De wetgeving laat overigens deze rechtsfiguur ongeregeld; de meest gangbare opvatting is, dat zij is een uitvoerbaarverklaring, die met hare verlening heeft uitgewerkt. De wetgeving echter laat open de vraag of een eenmaal verleende goedkeuring kan worden teruggenomen (overwegende opinie: neen) of een goedkeuring slechts voor een bepaalde termijn kan worden verleend (overwegende opinie: neen), of zij aan vernietigende voorwaarden mag worden gebonden (neen, maar de practijk kent a) opschorten van goedkeuring tot in het vastgesteld besluit bepaalde veranderingen zijn aangebracht, b) goedkeuring, onder het uitspreken van de verwachting, dat bepaalde veranderingen zullen worden aangebracht, wijl anders vernietiging zal volgen), of een niet goedgekeurd en ten onrechte in werking gebracht besluit achteraf door goedkeuring kan worden gedekt tegen ongeldigheid (onzeker; stellig

niet t.a.v. verordeningen, wier afkondigingsformulier dan niet in orde is, b.v. Sgo 83).
Zie b.v. Sgo 73, 77, 78, 79 (niet in P.o.) 91, 94, 102 ³, 103, 110 ². Ggo43², 44 ⁵, 45 ², 49 ² (!), 51, 53, 73, 74, 90, 91 ⁴, 99, 100, 107 ⁶, 144. Igo Java 11, 12 ². Igo. btg. 4 ², 14, 17 ²
Z.R. 10 ³, 11, 20 ⁴.
Onzeker is ten slotte, of gedeeltelijke goedkeuring mag worden verleend. P.w. 99; Kon. Besluit 4.11.1935, A.R. B. 1936 - 53, L; Kon. Besluit 18.6.1936, A.R.B. 1936 - 648, L. Provinciaal Verslag West-Java 1936 - 26: Regering acht verordening ondeelbaar. Zie later echter L. B. 1938 - 289.

240. De vraag rijst, of het goedkeuringsrecht aan hoger gezag wellicht is geschonken om bepaalde belangen te beschermen, zodat weigering van goedkeuring, om redenen buiten de strekking van het recht gelegen, onrechtmatig zou zijn — hoezeer daartegen veelal bij gemis aan een administratieven rechter niets te doen zou zijn.
Een zwakke poging daartoe is te zien in het voorschrift, dat de goedkeuring aan de begroting wordt verleend of geweigerd „in haar geheel". Sgo 102 ⁴ enz. De bedoeling is geweest, om uit te sluiten dat het hoger toezicht zijn wil in details opdrong en dat het alleen de algemene financiële positie van de zelfstandige gemeenschap zou beoordelen. In de practijk echter, in Nederland veel erger dan in Indië, knopen bezwaren altijd aan bij bepaalde begrotingsposten en werkt het goedkeuringsrecht dus toch als een amenderingsrecht. Toch, een enkel maal, grijpt de beroepsinstantie weleens in, omdat de instantie in eerste aanleg met weigering der goedkeuring iets tracht te bereiken, dat buiten zijn bemoeienis ligt. Kon. Besluit 7.12.1928, A.R.B. 1928 - 486, L.

241. Juist de volledige vrijheid, die het goedkeurend gezag (c.q. de beroepsinstantie) heeft om zijn bevoegdheid naar eigen inzicht te hanteren, maakt dat bedoeld gezag zichzelf een vaste gedragslijn voor die hantering kan voorschrijven. Voor de betrokken gemeenschap heeft dit practisch de kracht van een regeling. Terwijl b.v. in Nederland de wet limitatief opsomt, welke belastingen provincie en gemeente mogen vaststellen, bepaalt de Indische wetgeving zich tot een algemene attributie van belastingbevoegdheid (behalve V.w.o. 23 en 11 ²). Dientengevolge strekt de goedkeuring in Nederland van belastingverordeningen practisch tot preventieve handhaving van de wettelijke beperkingen, maar in Indië is met datzelfde goedkeuringsrecht (voor alle gedecentraliseerde gebiedsdelen in hoofdzaak bij den Gouverneur-Generaal) een bepaald — en beperkt — belastinggebied voor de zelfstandige gebiedsdelen opgebouwd. Eenvoudig door per brief aan de lagere overheden mede te delen: dit soort belasting zal op goedkeuring kunnen rekenen en dat soort nooit.

242. Het goedkeuringsrecht betreft telkens besluiten van een bepaald aangegeven inhoud. Het vernietigingsrecht betreft alle besluiten van aangewezen overheden (uitzondering: Igo Java 6 ⁴, zie beneden). Het schijnt daarbij niet de bedoeling te zijn geweest, enig op naam van de zelfregerende gemeenschappen genomen besluit uit te zonderen, maar

de opsommingen vertonen leemten, b.v. Sgo 144 en 71 [7] (vergelijk Sgo 39, 40); V.w.o. 22; Igo Java 6 [4]; Ggo 145 jo. 44 [2], maar vergelijk 82 [1]. Bij landschappen geen vernietiging. Zeer algemeen luidt Igo. btg. 6.
In I.S. 119 [8] en 121 [5] is het vernietigingsrecht in de wet vermeld. I.S. 119 [8] volgt de tekst van Grw. (1938) 142, 147, die in 1887 de redactie van Grw. (1848) 133 verving, met de bedoeling om aan de wet de gelegenheid te geven, het koninklijk vernietigingsrecht in te perken, indien administratieve rechtspraak werd ingevoerd. Vernietiging wegens strijd met de wet zou dan immers taak van dien rechter zijn. Ook vernietiging van uitspraken in administratieve geschillen schijnt ongewenst, indien daarvan beroep op een rechter mogelijk is. I.S. 121 [5] had aanvankelijk dezelfde redactie; het is in 1925 gewijzigd met het doel, vernietiging ook aan andere autoriteiten dan den G.G. te kunnen opdragen. De tekst laat toe, dat die andere is een rechter.
De geldende regelingen laten toe vernietiging van uitspraken (zie §§ 169 - 171); van goedgekeurde besluiten; van vernietigingsbesluiten (Igo Java 6 [4]); van besluiten tot het verrichten van burgerlijke rechtshandelingen; van goedkeuringsbesluiten. Een nuttige voorziening als G.w. 237 ontbreekt.
Ik kan niet inzien, dat krachtens Igo Java 6 [4] alleen vernietigd kunnen worden de beslissingen, die het desahoofd gewichtig heeft verklaard door ze in de desavergadering te brengen. Toch leren sommige commentaren dat. Vernietigd kunnen worden gewichtige beslissingen, b.v. wegens strijd met de wet, **omdat** ze niet in de desavergadering zijn gebracht. L.B. 1936 - 205.
243. De rechtsfiguur der vernietiging is in de wetgeving vaak uitvoerig geregeld b.v. Sgo 144 - 150. Er blijkt uit, dat schorsing geen zelfstandige rechtsfiguur is, doch slechts een voorbereiding tot vernietiging. De door de wet voorgeschreven motivering der schorsingsbesluiten (vergelijk Sgo 144 [3]) pleegt in Nederland dan ook alleen in te houden, dat schorsing wenselijk is, daar vernietiging wordt overwogen.
Vernietiging wegens strijd met hoger verordening en wegens strijd met het algemeen belang worden onderscheiden wegens onderscheid in de gevolgen. B.v. Sgo 148, 149. Igo btg. 6 laat dit alles ter bepaling over aan het vernietigend gezag.
Vernietiging wegens strijd met het algemeen belang kan omvatten zuivere doelmatigheidsoverwegingen (waaronder strijd met het eigen belang der handelende gemeenschap) en strijd met ongeschreven recht (Igo Java 6 [4] noemt het adatrecht niet, vergelijk Igo. btg. 6) of althans met behoorlijkheidsregels (b.v. willekeurig ontslag aan ambtenaren). In dit laatste geval wordt deze bevoegdheid weder rechtscheppend (zoals op andere wijze het goedkeuringsrecht, punt 241).
Vernietiging werkt zuiver negatief, voorziening in de leemte is weder aan het autonome gezag overgelaten (Sgo 150). Daarom heeft vernietiging van een besluit om iets niet te doen geen zin. Tenzij uitdrukkelijk bepaald worde, dat met inachtneming van het vernietigingsbesluit opnieuw worde gehandeld. In Nederland is dit alleen bij medebewind toelaatbaar. B.v. Woningwet 5 [4], 7 [4].

De toelaatbaarheid van gedeeltelijke vernietiging, mits het getroffen besluit voor splitsing vatbaar is, wordt algemeen aangenomen. De vraag is echter of de tekst van Po 129 en van Igo btg. 6 in tegenstelling b.v. tot Sgo 144 („voor zover") gedeeltelijke vernietiging toelaat. L.B. 1935 - 350 geeft een voorbeeld van vernietiging alleen voor de toekomst.
Of terugnemen van een vernietigingsbesluit toelaatbaar is en zo ja met welk effect, is onzeker. Ned. S. 1926 - 111.
Vernietiging van raadsbesluiten, op grond van strijd met het algemeen belang, wegens strijd met eigen verordening komt voor; de rechter constateert terecht strijd met de wet, wijl de verordening in formele zin alleen bij verordening kan worden gewijzigd (T. 131 - 459; 142 - 383, 609; anders de administratie L.B. 1933 - 71). Daarentegen moeten raadshandelingen, in strijd met algemene (regelende) besluiten van den raad desgewenscht worden vernietigd op behoorlijkheidsgronden, dus wegens strijd met het algemen belang.
Handelingen b.v. van burgemeester en wethouders in strijd met raadsbesluiten zijn vernietigbaar wegens strijd met Sgo. 86.
244. De term „in overleg met" van Z.R. 10^{1} M.C. 10^{1} is vaag; hij schijnt bepaald niet te betekenen (gelijk anders de gangbare interpretatie is) „in overeenstemming met". Dit blijkt uit leden 3 en 4 der aangehaalde artikelen en uit de toelichting in bijblad 14099. Zo het juridisch „advies" is, dan is het toch advies in gedachtenwisseling.
245. Ten slotte neemt de bemoeienis met de autonomie ook de vorm aan van een inlichtingsplicht aan hoger gezag (b.v. Sgo 151 bis; Ggo 153) en een enquêtebevoegdheid van hoger gezag (Sgo 151 ter; Ggo 154).
246. Bij de landschapsrechtspraak neemt de inmenging judiciële vormen aan: herziening, last tot herbehandeling van vonnissen, gratie Z.R. $13^{5, 12}$ en $13^{17, 18}$ M.C. 13^{2} en 4.
247. Decentralisatie in plaats van centralisatie van bewind is een zaak van doelmatige arbeidsverdeling voor de overheid. Daarom, al hebben de zelfstandige gemeenschappen een sfeer van vrije werkzaamheid, zij moeten daarbinnen als een goede overheid werkzaam zijn, anders schieten zij tekort in hun plichtsvervulling. Het sterkst spreekt dit wel, waar hun vrije werkkring hun is toebedeeld middels zakelijke afbakening: het met name genoemde belang te verzorgen is hun dan toch in algemene zin tot plicht gesteld. Op die plicht is een sanctie, maar ene, die erop is aangelegd slechts bij uitzondering gehanteerd te worden. In Nederland bestaat zij alleen voor de gemeenten Grw. (1938) 146^{4}. (Men bedenke, dat daar „bestuur" de eerste maal betekent de functie van besturen en de tweede maal: de regeerorganen).
Voor Indië zie men nu: I.S. 119^{9}, 121^{6}, V.w.o. 21 (afwijkend); voor Inlandse gemeenten geen bepalingen; in Z.R. overbodig naast Z.R. 5^{1} en ^{3}. De sanctie in S. 1935 - 495 (zie punt 238a) afwijkend.
Toepassing in Nederland: twee oudere gevallen en S. 1933 - 770. In Indië geen bekend.
247a. Een netelige vraag is of de gouverneur, de regent, de voorzitter van groepsgemeenschapsraad en waterschapsraad c.q. ook de burge-

meester in het geval van Sgo btg. 23 2 hun ambt van het zelfstandig gebiedsdeel uitoefenen in ondergeschiktheid aan den Gouverneur-Generaal. Thorbecke achtte de stem van den Commissaris des Konings in gedeputeerde staten een stem van het gouvernement en de Indische regering heeft in vroeger jaren gezegd, dat de bestuursambtenaar-voorzitter van den localen raad de regeringsinzichten behoorde te verdedigen Ten aanzien van den localen burgemeester, die toch ook is landsdienaar, al bekleedt hij niet naast zijn gemeentelijk ambt een landsambt, heeft echter de regering verkondigd, dat hij niet aan Haar ondergeschikt is — zulks hoewel de L.r.o. op dit punt van geen der beide soorten van voorzitters iets zegt. Om die reden meen ik nu juist dat geen dezer personen, in de vervulling van de ambten der zelfregerende gemeenschappen, ondergeschikt is aan de landsregering. Dit toch zou ten aanzien van niet-landsambten nog veel eer uitdrukkelijk moeten zijn bepaald dan van landsambten, waarbij het ook niet overbodig is. Grw. (1938) 143 1 doet dat. Wat de voorzitters der raden van gedecentraliseerde gebiedsdelen aangaat, schijnt hun uitdrukkelijke vermelding als deel van het bestuur hunner gemeenschap (P.o. 3 Rgo 4 Sgo 4 Ggo 4 Sgo btg. 4) bedoeld te zijn als ontkenning van ondergeschiktheid. Het zelfde moet gelden van den voorzitter der waterschapsraden, V.w.o. 7, maar diens instructie neemt ondergeschiktheid aan. Bijblad 13581.

Stuk 2. Medebewind.

248. De verplichte of opgedragen taak der zelfregerende gemeenschappen (punt 211) wordt wel verricht met gebruikmaking van dezelfde attributen als voor hun vrije taak mogen worden aangewend (punt 143, 147, 169), maar in een andere gezagsverhouding tot hoger gezag. Het aldus uitgeoefend gezag heet **medebewind** (deze term is beter dan de gangbare woorden zelfbestuur of medebestuur, omdat ook de attributen wetgeving, politie en rechtspraak worden aangewend).

Was er al bij de autonomie in Indië geen sprake van beperking der mogelijke inmenging van hoger gezag, bij medebewind is daarvan in Nederland noch in Indië sprake.

De hoger verordening, die medebewind opdraagt, mag daarbij alle medezeggenschap voorbehouden.

249. Echter niet in dier voege, dat het mede-bewindvoerend gezag onder de bevelen komt van, dus ondergeschikt wordt aan het hoger gezag. Deze regel is het resultaat van een merkwaardige ontwikkeling in het Nederlandse recht.

In de centraliserende staatsregeling van 1798 (art. 147) [1]) heten de provinciale en gemeentebesturen „ondergeschikt en verantwoordelijk" aan de regering, die hun leden kan ontslaan. Hun taak bestaat alleen uit de uitvoering der wetten en bevelen der regering (art. 148). Zuiver ambtelijke colleges dus. De meer decentraliseerende staatsregeling van 1801 (die aan provincies en gemeenten immers een eigen huishouding toekent, artt. 71 en 74) blijft de provinciale besturen belasten met de uitvoering van alle regeringsbevelen en verklaart hen deswege verant-

[1]) van Hasselt, Nederlandsche Staatsregelingen en grondwetten.

woordelijk (art. 70). Van ontslag is geen sprake meer. Aan de staatsregeling van 1801 heeft de grondwet van 1814 ontleend artikel 86 (wetten en bevelen). Vandaar gaat de lijn over Grw. (1815) 145, waarin van bevelen geen melding meer is gemaakt (zonder dat blijkt waarom; de bevelen schijnen uitgevallen door een redactiewijziging - de Thiennes met een heel ander doel; Colenbrander II, 353, 355, 359).
De practijk der grondwet van 1815 bracht geen verandering, veeleer nog een centraliseren van het medebewind der staten in handen van den commissaris des Konings.
Thorbecke (Aantekening II [2], 82) hechtte aan het wegvallen van het woord bevelen geen betekenis. Uitvoering der wetten kan z.i. niet van die der bevelen van de regering worden gescheiden. De ondergeschiktheid volgt uit de verhouding zelf, waarin artikel 145 de staten tot het rijksgezag plaatst. Voor hem is medebewind dus ondergeschikte uitvoering: „waar de Kroon uitvoert door de Staten, bepaalt zich de zelfregering der provincie bij het kiezen van het uitvoerend personeel" (II, 92).
Geen wonder, dat deze opvatting overging in de voorstellen van 1844, in Grw. (1848) 130 — gemeentelijk medebewind werd niet vermeld — in P.w. 128 oud en G.w. 126 oud. Alle noemen weder de Koninklijke bevelen. Ook de toelichtingen op die wetten laten geen twijfel (Bijsterbos [1] 307 en De Vries en van Poelje 134).
Het punt schijnt dus buiten enige twijfel, maar nu voltrekt zich in de opvattingen een merkwaardige wijziging, waarvan alleen maar vermoed kan worden, dat zij veroorzaakt is door invloed van duitse schrijvers (von Stein, Gneist) en wetgeving. Medebewind, zo gaat men leren, is juist **zelfstandige** uitvoering, **niet** aan hoger bevelen ondergeschikt. Men gaat de betekenis van Grw. (1848) 130 en P.w. 128 verkleinen — Zie b.v. Buys, De Grondwet II, 74.
Stellig onder invloed van Buys (die ondervoorzitter der Staatscommissie was) laat Grw. (1887) 135 de term bevelen vallen en noemt alleen algemene maatregelen van bestuur. Voor de gemeenten volgt Grw. (1887) 144 [2] dit voorbeeld. Men heeft lang gewacht met de aanpassing van de wet. In 1905 krijgen Pw. 127 - 129 hun tegenwoordige tekst en in 1931 Gw. 151 (125 oud).
De motivering der grondwetswijziging was, dat het minder juist voorkwam, dat de Koning ook bij andere besluiten dan algemene maatregelen de Staten tot medewerking aan de uitvoerende macht zou kunnen oproepen. Men is dus opzettelijk van stelsel veranderd en nog vóór de wet was bijgewerkt, redeneerde de rechtsliteratuur de betekenis der bevelen zo veel mogelijk weg.
Waar Indië de teksten van het moederland overnam I.S. 119 [6], 121 [3] lijdt het evenmin twijfel, dat het de moderne opvatting van medebewind is, die in het Indisch Staatsrecht is overgegaan.
Verrassend is dan ook dat medio 1934 de Indische Regering plotseling de leer blijkt te belijden, dat zij bij de uitoefening van medebewind door gedeputeerden tot instructies en aanwijzingen bevoegd is. Zie desgewenst Provinciaal Verslag West-Java 1933 - 24 en 1934 - 18. Eind

1936 verschijnt de nieuwe leer ook in de wetgeving; S. 1936 - 582 art. 17; S. 1936 - 583 (epidemie-ord. 42); S. 1936 - 714 art. 2 [1]; S. 1936 - 715 art. III; S. 1936 - 717 art. 4.

250. Kenmerk van medebewind is het verplicht zijn tot **bepaalde** handelingen. De verdere inmenging kan nu, evenals bij autonomie, bestaan in:

a. reglementering dier handelingen b.v. hoe de verplichte jaarbegroting moet worden ingericht (boven, punt 234) of welk onderzoek aan het verlenen ener hindervergunning moet voorafgaan (S. 1926 - 226 art. 5) enz.

b. het invoeren van hoger beroep, waarbij òf de beroepsinstantie het besluit van het lager gezag op zij zet òf dit laatste opnieuw moet besluiten met inachtneming van de uitspraak in beroep (b.v. S. 1926 - 226 art. 10 [4]).

c. goedkeuring; zie punt 239; het is niet twijfelachtig, dat P.o. 65, Rgo 58 en Sgo 77; Ggo 144 en Sgo btg. 149 mede betrekking hebben op besluiten in medebewind; het is niet aannemelijk, dat Rgo 58, Sgo 77 en Sgo btg. 149 zouden verbieden, dat provinciale verordeningen goedkeuring op besluiten in medebewind voorschrijven, maar deze artikelen zijn daarop verder niet van toepassing.

d. vernietiging; zie punt 242; het is niet twijfelachtig, dat alle bepalingen waarin deze figuur geregeld wordt, tevens betrekking hebben op besluiten in medebewind genomen.

251. Voorts bestaat een enquêtebevoegdheid van het hoger gezag naar de uitoefening van het medebewind. P.o. 78 leden 3 en 4; Rgo 71 leden 2, 3 en 4 en Sgo 88 leden 2, 3 en 4; Ggo 155 en Sgo. btg. 160.

252. Het schijnt wel vanzelfsprekend, dat de plicht tot medebewind een plicht medebrengt tot verantwoording doen aan het gezag, dat de plicht oplegt. Verantwoording dan opgevat in de zin van daden en motieven openleggen. Sedert 1934 behelzen P.o. 136 bis, Rgo 132 bis en Sgo 151 bis uitdrukkelijk een inlichtingsplicht die, blijkens de memorie van antwoord, ook het medebewind betreft. Zie voorts Ggo 153 en Sgo btg. 158.

253. Waar naar Thorbecke's opvatting bij medebewind de zelfregering zich bepaalt tot de keuze van het „personeel", moet de bijzonderheid van de rechtsregeling van het medebewind zich vooral uiten in de maatregelen, die genomen kunnen worden als de uitvoerders in hun taak tekortschieten. Immers zij zijn geen ondergeschikte ambtenaren, die met disciplinaire middelen en desnoods ontslag kunnen worden aangepakt. Daarom bleef maar één middel over: hen het werk af te nemen en dit op te dragen aan een rijksambtenaar. Zie tegenwoordig Grw. (1938) 146 [5], P.w. 129 Gw. 156 (oud 127).

Het verschil met de sanctie die Grw. (1938) 146 [4] stelt op verwaarlozing der eigen huishouding schuilt dus vooral in het gezag, dat tot ingrijpen bevoegd is.

254. I.S. 119 [6] jo. P.o. 78 volgen de P.w. na; evenzo I.S. 121 [3] jo. Rgo 71 en Sgo 88. Het schijnt echter minder juist, dat Sgo 88 ten laatste een beroep doet op den burgemeester, die geen ondergeschikte is van den gouverneur of den gouverneur-generaal.

Ggo 62 volgt P.o. na en Sgo btg. 69 de Sgo.
V.w.o. 21 maakt geen onderscheid tussen autonomie en medebewind.
Sanctiebepalingen komen in Igo's in Z.R. en M.C. niet voor.

VI. VERHOUDING DER AMBTEN BINNEN DE ZELFREGERENDE GEMEENSCHAP

Stuk I. Werkkring.

255. De zelfregerende gemeenschappen beschikken over een veelheid van ambten. Daaruit vloeit vanzelf voort, dat de zelfde vraagstukken, die in de hoofdstukken IV en V behandeld zijn voor de verhouding der zelfregerende gemeenschappen onderling, zich ook voordoen binnen één enkele gemeenschap.
De Indische bepalingen zijn wederom niet te verstaan zonder vergelijking met Nederland.

256. De verdeling der werkzaamheden in Thorbecke's gemeentewet is stelselmatig opgezet.
G.w. 1 kondigt aan, uit welke ambten het „bestuur" (beter „de regering") van elke gemeente is samengesteld: raad, college van burgemeester en wethouders, burgemeester. Gw. 2 voegt daaraan toe secretaris en ontvanger. Aan andere naar buiten op naam van de gemeente optredende ambten heeft Thorbecke niet gedacht. De commissies en de andere ambtenaren (gemeentedienaren) zijn gedacht als hulporganen van de anderen.

257. De functie van den ontvanger valt geheel binnen de werkzaamheid, in punt 175 onder b genoemd. Zij hangt samen met de gebruikelijke scheiding tussen administratief en geldelijk beheer en de onderscheiding van deze beide van handelingen, die uitgaven of inkomsten ten gevolge hebben.
Handelingen, die uitgaven ten gevolge hebben zijn die handelingen, die een vordering op de gemeenschap doen ontstaan: benoeming; pensionnering; koop; huur; arbeidsovereenkomst; subsidiëring; vaststelling van een rooilijn, zo ongunstig voor den rechthebbende op de grond, dat volgens verordening de schade vergoed moet worden, enz. Aangezien nu in het algemeen geen uitgaaf mag geschieden, waarop niet bij de uitgavenbegroting is gerekend (b.v. G.w. 248 = 213 oud; a contrario uit Sgo 110) is de handelingsbevoegdheid der ambtsdragers, hoe ver die zich ook overigens moge uitstrekken, aan de begroting gebonden, zodra er uitgaven door worden veroorzaakt (tenzij een wettelijk voorschrift bepaaldelijk tot een handeling verplicht). Bovendien mag niet ieder ambtsdrager rechtstreeks uit de begroting putten (dan ware tegen begrotingsoverschrijdingen niet te waken) en dus moet worden aangewezen, wie over de begrotingsgelden „beschikt" en anderen tot het doen van uitgaven (= het doen ontstaan van vorderingen) machtigt of „autoriseert". Die autorisatie is de eerste der handelingen, die vallen onder het begrip administratief beheer. Verder is daaronder begrepen:

het onderzoeken der door de crediteuren aangeboden vorderingen, hun verevening (punt 235), de aanwijzing van de uitgaafpost waarop de uitgaaf moet worden verantwoord (affectatie) en de betaalbaarstelling (punt 235). Dit laatste is de brug naar het geldelijk beheer. Onder geldelijk beheer moet worden verstaan het ontvangen, bewaren en uitbetalen van de gelden van een openbaar lichaam (overeenkomstige handelingen t.a.v. goederen vormen het materieel beheer). De scheiding brengt mede, dat de geldelijk-beheerder die handelingen alleen verricht op last van degenen, die met het administratief beheer zijn belast (bij de zelfregerende gebiedsdelen heet deze last „bevelschrift tot betaling"; bij het Land is de naam „mandaat" of „ordonnantie van betaling"); hij is kashouder in de letterlijke zin. Zijn verantwoordelijkheid heet rekenplichtigheid.
Handelingen die inkomsten ten gevolge hebben zijn die handelingen, die een schuld aan de gemeenschap doen ontstaan: opleggen van een vergoeding (b.v. Sgo 142), verkoop, verhuur, heffing van belastingen (punt 235), levering van water, prestatie van diensten in openbare inrichtingen enz. Wil men van administratief beheer t.a.v. de inkomstenbegroting spreken, men zal daaronder moeten verstaan de invordering der inschulden van de gemeenschap (punt 235). Het geldelijk beheer is boven reeds omschreven.

258. De gemeenteontvanger in Nederland nu, is belast met het geldelijk beheer en met één onderdeel van het administratief beheer, n.l. de invordering der inkomsten. G.w. 120, 121 (oud 113, 114). Hij treedt dus op naam der gemeente naar buiten op, wanneer hij kwijting verleent voor betalingen en dwangschriften uitgeeft (G.w. 291, oud 258).

259. De secretaris treedt nimmer zelfstandig naar buiten op, maar wel is zijn medewerking aan sommige naar buiten werkende stukken onmisbaar. G.w. 75 1 (69 oud), 109 1 (102 oud).

260. Voor het overige komt alles aan op de werkkring — verdeling tussen de ambten, die het bestuur van de gemeente uitmaken. Hier is onderscheid gemaakt tussen de vrije en de opgedragen werkkring. Voor de eerste geven G.w. 167 en 209 e.v. (oud = 134 en 179) de sleutel: de werkkring van het college van burgemeester en wethouders en van den burgemeester wordt **door de wet** afgebakend, al de rest valt aan de raad toe. Artikelen dus die nader over de werkkring van de raad handelen, hebben niet enkel maar tot doel om iets tot de werkkring van de raad te brengen — daarvoor zouden zij overbodig zijn. Zie echter punt 262.
Thorbecke noemde de werkkring van burgemeester en wethouders en ook die van den burgemeester het dagelijks bestuur. Van de eerste geeft Gw. 209 een opsomming, die blijkens het vorenstaande limitatief is. De burgemeester zonder wethouders treedt op tot handhaving der openbare orde (Gw. 217 e.v.).

261. Tot de werkkring van burgemeester en wethouders behoort allereerst de uitvoering van de besluiten van de raad (daaronder begrepen de politie Gw. 210). Vervolgens echter belast Gw. 76 (oud 70) den burgemeester met de uitvoering der besluiten zowel van de raad als van

het college. De bedoeling is, volgens Thorbecke's toelichting, dat in het college de maatregelen worden beraamd, die tot uitvoering van 's raads besluiten nodig zijn (exécution délibérative). De feitelijke handelingen verricht dan de burgemeester (erbij te denken: met zijne ambtenaren) (exécution active).

262. Juist omdat de uitvoering van 's raads besluiten niet louter bestaat uit feitelijke verrichtingen (wat de Duitsers noemen: voltrekking) heeft de grens tussen besluit en uitvoering tot velerlei moeilijkheden aanleiding gegeven. Terwijl formeel alleen de wet de grens bepaalt tussen de werkkring van de raad en die van burgemeester en wethouders, geeft Gw. 208a den raad volle gelegenheid die taakverdeling te beïnvloeden. Wat de raad ter uitvoering aan burgemeester en wethouders overlaat mag evenwel niet datgene zijn, wat de wet uitdrukkelijk aan de raad opdraagt (vergelijk punt 260) tenzij de wet daartoe uitdrukkelijk machtigt, zoals sinds 1931 deels het geval is (G.w. 212). Dit betreft in de eerste plaats het maken van verordeningen (ten rechte m.i. alleen die verordeningen in Thorbecke's zin, die speciaal aan de raad zijn opgedragen; zie punt 121). Verordende bevoegdheid mocht daarom niet onder het mom van uitvoering aan burgemeester en wethouders worden „gedelegeerd". De vraag, wanneer onwettige delegatie plaats had en wanneer geoorloofde uitvoeringsopdracht heeft een ganse jurisprudentie in het leven geroepen, zonder dat deze tot vastheid heeft gevoerd. Wel is de opvatting steeds vrijgeviger geworden. Ten slotte is in 1931 een nieuw artikel 169 in de wet gebracht, dat delegatie toestaat [1]). Het stellen van strafsancties blijft echter aan de raad voorbehouden.

263. Niet meer dan uitvoering komt aan burgemeester en wethouders toe, maar dan ook die uitvoering geheel. Ziedaar de strenge opvatting krachtens welke alle opdracht in raadsbesluiten rechtstreeks aan ambtenaren of zelfs aan den burgemeester alleen alweer verboden delegatie zou zijn, evenals het overlaten door burgemeester en wethouders van optreden naar buiten aan ambtenaren. Dit schept echter een onhoudbare toestand en reeds in 1851 kon de wet zelf niet nalaten te verraden, dat het anders toegaat: Gw. 111 (104 oud) weet van „leges ter secretarie geheven", die dus noch door burgemeester en wethouders noch door den ontvanger worden geheven of ingevorderd. Evenzeer zullen marktmeesters en personeel van slachthuizen naar buiten moeten optreden, zowel wat de heffing van retributies betreft als de uitvoering en handhaving der verordeningen, op die inrichtingen van toepassing. Burgemeester en wethouders kunnen hier en in vele andere gevallen, slechts leiden en toezien, niet zelf handelen. De practijk kan zich daarom aan het strenge standpunt niet storen en de Hoge Raad is ook in dit opzicht milder geworden.

Ten slotte heeft Gw. 211 in 1931 de practijk bevestigd.

264. Tot voor kort meende men algemeen, dat Gw. 209 (179 oud) en 76 (70 oud) ook regelden de uitvoering van besluiten van de raad tot burgerrechtelijke handelingen (koop, verkoop, huur enz.). Zie punt 261. Derhalve had de wilsvorming der gemeente plaats in de besluiten van de

[1]) Ook andere delegaties zijn mogelijk gemaakt.

raad c.q. van burgemeester en wethouders en men kon op grond van die artikelen, alsmede van G.w. 75 (vergelijk Sgo 34, in geen der andere ordonnanties voorkomend) bovendien wel aannemen, dat bij de wils**verklaring** tegenover de wederpartij of het opmaken van een acte de burgemeester namens de gemeente optrad, maar een regeling van dit optreden, dat men als „vertegenwoordiging buiten rechten" pleegt aan te duiden, ontbrak in de wet.
Bij dit ene twijfelpunt (de vertegenwoordiging buiten rechten) voegden twee arresten van de Hoge Raad van 1924 en 1926 nog dit andere: dat Gw. 209 en 76 **niet** op uitvoering van burgerrechtelijke raadsbesluiten betrekking zouden hebben en dus die uitvoering door de raad zelf aangegeven moest worden. Niemand achtte die arresten juist.
Bij de herziening der gemeentewet in 1931 heeft men gepoogd de beide punten op te lossen, maar men heeft dát zonderling genoeg alleen gedaan, door aan den burgemeester, die de gemeente vanouds al vertegenwoordigde in rechten (= in rechtsgedingen: Gw. 77 - 71 oud), ook de vertegenwoordiging buiten rechten op te dragen (Gw. 78) met recht van delegatie. Het andere punt is niet uitdrukkelijk voorzien en onzekerheid is blijven heersen.
Eén ding staat vast: de bevoegdheid tot vertegenwoordiging buiten rechten omvat allerminst de bevoegdheid om tot burgerrechtelijke handelingen te besluiten. Dit laatste is en blijft beheerst door Gw. 167 en 209.

265. Wat de boven behandelde beschikking over de begrotingsgelden betreft (punt 257) is de wet niet zeer duidelijk, doch de maatgevende literatuur neemt aan, dat burgemeester en wethouders beschikken mogen zover hun werkkring reikt en voor het overige de raad. Hierin is tevens begrepen, dat anderen, die op naam van de gemeente handelingen verrichten, die uitgaven tengevolge hebben (punt 263), daartoe autorisatie behoeven van burgemeester en wethouders (Gw. 209e).

266. Wat boven gezegd is van naar buiten handelen van ambtenaren, geldt ook voor de commissies. Thorbecke heeft zich dat niet gedacht. Vandaar, dat in de Nederlandse wet commissies van bestuur ontbreken. De wet kent alleen vaste of eenmalige commissiën van voorbereiding, uit en door de raad aan te wijzen ter voorbereiding van besluiten van de raad (Gw. 60 1 en 197; 63), en commissiën van bijstand, die burgemeester en wethouders bijstaan in het beheer van bepaalde takken der gemeentehuishouding, b.v. het slachthuis of de gasfabriek (Gw. 60 2). Over deze laatste is veel te doen geweest, omdat evenals bij de ambtenaren de practijk ertoe dringt hen tot optreden naar buiten bevoegd te maken. Maar de wetsherziening van 1931 heeft alles bij het oude gelaten.
Zo zijn dus de commissiën in Nederland naar de wet niet meer dan hulporganen.

267. Juist omgekeerd dan ter zake van de huishouding (Gw. 167, 209) maakt t.a.v. de opgedragen taak Gw. 151 (126 oud) burgemeester en wethouders tot de bevoegde macht om te handelen, tenzij uitdrukkelijk òf de raad òf de burgemeester is opgeroepen. Helaas echter heeft de

Kroon de mening verkondigd, dat onder „gemeentebestuur" hier ook de raad moet worden verstaan, indien de aard van de te treffen voorziening zulks medebrengt. Zie K.B. 4.5.1937 no. 34 A.R.B. 1937 - 697 versus Centrale Raad van Beroep 3.3.1938 A.R.B. 1938 -640. Van opdracht aan ambtenaren wordt niet gerept — na het vorenstaande licht begrijpelijk (punt 256). Zie ook Gw. 151 [2].

268. Afzonderlijke behandeling van de interne werkkringafbakening in de Pw. is niet nodig. Zij vertoont tegenover die in de Gw. vooral afwijkingen, met betrekking tot den Commissaris des Konings. Zie desgewenst Pw. 32, 33, 94, 149 - 162, 128.

269. De werkkringafbakening is in Lro, Po en Rgo volslagen onbegrepen gebleven. Toch was de zaak in Indië eenvoudiger dan in Nederland, omdat de zorg voor de openbare orde er landstaak en dus een verdeling van het dagelijks bestuur over tweeërlei gezag niet nodig is (§ 260 slot). Dat de practijk niet op grote moeilijkheden is gestuit, mag vermoedelijk daaraan worden toegeschreven, dat men, overeenkomstig de waarschijnlijke bedoeling des wetgevers, de Gw. tot voorbeeld heeft genomen.

270. In P.o. 60 en Rgo. 52 heeft de Indische wetgever gemeend een voorschrift te geven gelijk Gw. 167 (134 oud), maar hij heeft de tekst ontleend aan Pw. 130 en niet aan Pw. 94. Daarmede is in beide ordonnanties een zinloze herhaling van de I.S. opgenomen en een nodige bepaling ontbreekt.

Al evenzeer ontbreekt een samenvatting van de werkzaamheden van gedeputeerden en gecommitteerden. Wel spreken P.o. 76 en Rgo 74 van de dagelijkse leiding en uitvoering van zaken (zie ook I.S. 119 [5] en 121 [4]), als de werkzaamheid waarvoor zij verantwoordelijk zijn, doch de inhoud van het begrip is nergens bepaald. [De woorden „voor zoveel" in P.o. 76 en Rgo 74 suggereren, dat er nog iets is buiten de dagelijkse leiding en uitvoering van zaken, waarvoor gedeputeerden (gecommitteerden) dan niet verantwoordelijk zijn aan den raad. Nu neemt men aan (beneden, punt 297) dat de verantwoordelijkheid aan den raad alleen betreft de zorg voor de eigen huishouding en niet de opgedragen taak. P.o. en Rgo maken dus de term tot de naam van het aandeel van gedeputeerden (gecommitteerden) in de huishouding. Dit is in strijd, zowel met de oorsprong van de term, zie Grw. (1815) 153 als met Pw. 163 [1].]

De werkkring-verhouding tussen raad en college van dagelijks bestuur blijft derhalve in deze ordonnanties in het duister, voor zover de ordonnanties voor bepaalde handelingen geen uitdrukkelijke voorschriften bevatten. De practijk doet, alsof het stelsel gold der Gw.

271. Intussen wordt de zaak nog verwikkeld door P.o. 26 [1] en Rgo 25 [1]. In Pw is de Commissaris des Konings nimmer alleenuitvoerend opgenomen. De verhouding van Gw. 209 en 76 is boven verklaard (punt 261). Hier echter is het verband met Po. 75 Rgo 70 een raadsel. Meent men de opdracht van de uitvoering van raadsbesluiten aan den Gouverneur te kunnen verklaren uit Po. 75 [2], dan schiet die verklaring tekort voor Rgo 25, omdat in Rgo 70 de parallel van Po. 75 [2] met opzet ont-

breekt. Bovendien, Po. 75 [2] spreekt van uitvoering van raadsbesluiten door den gouverneur of een gedeputeerde; Po 26 [1] daarentegen van een gedeputeerde, die besluiten van gedeputeerden uitvoert. Hier zijn buiten twijfel mislukte teksten, voor geen aannemelijke tekstuitleg vatbaar. De practijk handelt vermoedelijk naar het stelsel der Gw.

272. In navolging van Pw. 155 [1] is de vertegenwoordiging, echter zowel buiten als in rechten, opgedragen aan gedeputeerden (gecommitteerden) Po. 79 Rgo 73. In de Pw. gebeurde dit, omdat men den Commissaris des Konings niet als provinciaal orgaan wilde erkennen. De regeling is onhandig; vandaar P.w. 33, doch de parallel daarvan ontbreekt in P.o. en Rgo. In het licht van P.o. 4 en Rgo 4 (punt 247a) had men beter gedaan de vertegenwoordiging aan gouverneur en regent op te dragen. Bovendien is het in de practijk onvermijdelijk, dat bij menige overeenkomst ambtenaren de gemeenschap vertegenwoordigen.

273. P.o. 89 [1en2] moet men uiteraard niet lezen als een bevoegdverklaring om handelingen te verrichten — dan ware de ganse werkkringafbakening tussen raad en gedeputeerden in dit comptabiliteitsartikel opgelost! Het artikel zegt dat gedeputeerden, handelend binnen de grenzen van hun bevoegdheid, ook over de begrotingsgelden mogen beschikken, tenzij er een te groot bedrag mede is gemoeid (lid 2). In dit laatste geval is dus de handelingsbevoegdheid van gedeputeerden door 's raads beschikkingsbevoegdheid aan banden gelegd (punt 257). Verder Po. 90, 91.

Zie voor het administratief begrotingsbeheer verder Po. 92, 93, 104 en S. 1939 - 247 en 248. In tegenstelling tot Nederland is de kashouder louter en alleen met het geldelijk beheer belast en beperkt zich dus zijn optreden naar buiten tot zijn kwijtingsbevoegdheid.

In de Rgo dezelfde regeling.

274. Alleen in de nu bijna uitgewerkte Lro komt een artikel voor, Lro 19a, dat althans t.a.v. verordeningen uitvoering, dus optreden naar buiten, door 's raads ambtenaren erkent. De practijk kan echter ook voor provincie en regentschap niet buiten ambtenaren, die burgerlijke en gezagshandelingen verrichten op hun naam. Zie ook P.o. 30, 31; Rgo 28, 29. De regering doet alsof Lro 19a voor provinciale ressorten mede geldt. L.B. 1936 - 167.

275. Boven, punt 95, is al vermeld, dat Po en Rgo over commissies zwijgen.

276. Ten aanzien van medebewind volgen Po. 78 en Rgo 71 het voorbeeld van Gw. 151 (boven, 267).

Bovendien echter is Po 78 [2] ontleend aan Pw. 151. Deze verordeningen kunnen zij echter niet zelf door strafbepalingen sanctioneren. Er is daarom geen reden deze bevoegdheid niet te erkennen in gecommitteerden, al rept Rgo 71 er niet van. Pw. 151 was nodig, wegens de daarin voorgeschreven hogere goedkeuring. Nu Po 78 [2] die goedkeuring facultatief maakt, is het voorschrift overbodig.

277. Het stelsel van de Sgo is belangrijk beter doordacht, dan dat van Po en Rgo.

Sgo 70 is de parallel van Gw. 167 en houdt zelfs rekening met de uit Gw.

209a ontwikkelde practijk (punt 262) door naast de ordonnantie („voorbehouden") ook de raad bevoegd te verklaren de werkkring van burgemeester en wethouders te bepalen. Dit laatste uiteraard met eerbiediging van de ordonnantie. Evenals in Gw. 167 is de burgemeester genoemd, hoewel die niet, zoals in Nederland, een deel van het dagelijks bestuur zonder wethouders verzorgt. Waar nu Sgo 86 burgemeester en wethouders belast met de uitvoering van 's raads besluit, kan de raad aan de functies, die de burgemeester aan de ordonnantie ontleent (b.v. Sgo 80 [2]), weinig toevoegen.
Intussen is het dus logisch, dat in de Sgo een limitatieve wettelijke omschrijving van het dagelijks bestuur, zoals Gw. 209 en 217 e.v. bevatten, ontbreekt.
Sgo 36 [1] belast den burgemeester alleen met de uitvoering van de besluiten van burgemeester en wethouders. Men moet dit aldus verstaan, dat de burgemeester ook de feitelijke uitvoering heeft der raadsbesluiten, doch onder de leiding van het college van dagelijks bestuur, Sgo 86. Iets anders is dus, dat Sgo 86 [2] [4] toelaat de exécution délibérative te delegeren, vergelijk Po. 75 [2].

278. Voor de vertegenwoordiging in en buiten rechten zie Sgo 32 en punt 272.

279. Voor de geldmiddelen zie Sgo 109, 110, 111, 122 alsmede S. 1939 - 247 en 248 en punt 273.

280. Aan naar buiten tredend handelen van ambtenaren is helaas weer geen aandacht besteed. Dat de practijk er niet buiten kan en dus toch er gebruik van maakt (ook uitvoering openlijk opdraagt in verordeningen en besluiten) is al meermalen gezegd. Zie S. 274 en Sgo 39, 40.

281. Het commissiewezen is geregeld in Sgo 71 en 23.
Nieuw is, dat commissiën van bijstand ook kunnen worden toegevoegd aan den burgemeester alleen, indien er geen wethouders zijn. Zie Sgo 39, 40.

282. De interne werkkringverdeling voor de opgedragen taak is op de gebruikelijke wijze opgenomen in Sgo 88.

283. Opdracht van medebewind aan ambtenaren komt bij de gedecentraliseerde gebiedsdelen somtijds voor. Zie b.v. S. 1936 - 583 (epidemieordonnantie 2a lid 2 en 2b lid 2) en S. 1936 - 715 (veeartsenijkundige politie 18b lid 2).

284. Bij Ggo 40 en Sgo btg. 50 is al dadelijk rekening gehouden met uitvoering door ambtenaren of commissies („anderen"). Overigens diende Sgo 70 als voorbeeld. Daarmede hangt samen Ggo 60 [2] Sgo btg. 67 [2], dat aan het college van dagelijks bestuur de leiding van de uitvoering der raadsbesluiten toekent. Het ware beter geweest indien ook de tekst van Ggo 69 [1] Sgo btg. 76 [1] had doen uitkomen, dat de voorzitter op zijn beurt de uitvoering door de ambtenaren leidt. In nauw verband hiermede staat n.l. Ggo 72 Sgo btg. 79. De gehele regeling berust op de voorstelling van een hiërarchisch geleed uitvoeringsapparaat — college van dagelijks bestuur, voorzitter, ambtenaren en c.q. commissies — die allen eventueel met optreden naar buiten kunnen worden belast. Ggo 60 [1] Sgo btg. 67 [1] geeft niets dan een naam.

Voor de vertegenwoordiging in en buiten rechten Ggo 71 Sgo btg. 78. Voor de geldmiddelen in wezen het reeds beschreven stelsel.
Er is in het algemeen in deze ordonnanties een lichte verschuiving van bevoegdheden van raad en college van dagelijks bestuur naar dit college en den voorzitter. B.v. Ggo. 61, 65, 107, 110.
285. Naast het eigen personeel der gemeenschap is het ook mogelijk gemaakt landsdienaren (bedoeld is landsambtsdragers) met de uitvoering van verordeningen te belasten Ggo 82 Sgo btg. 90.
286. Ggo 42 - 44 spreken van raadscommissiën van voorbereiding (42) die nooit naar buiten optreden, van commissiën van bestuur (44) die daarvoor juist zijn bestemd en wier verhouding tot gecommitteerden en voorzitter in de ordonnantie niet nader is bepaald (44^{3}) en een commissie van financiën (43, 101^{6}, 110^{2}, 111^{3}, 113) die dank zij 43^{2} jo. 40 eventueel naar buiten kan optreden.
Sgo btg. 52 en 53 sluiten aan bij Sgo 23 en 71, maar kennen niet de commissieën van bestuur.
287. De interne werkkringverdeling voor de opgedragen taak is op de gebruikelijke wijze opgenomen in Ggo 62 en Sgo btg. 69.
288. De Igo Java kent in zoverre geen interne werkkringverdeling, dat de enig zelfstandig handelende autoriteit het desahoofd is. De diverse desavergaderingen staan hem met advies (Igo Java 6) en soms **mede**zeggenschap (11, 12, 13) ter zijde. De desabestuursleden zijn hem ondergeschikte beambten (ondanks 4 slot), 7 en 16^{2}, waarover men steeds vaagheden verneemt.
289. De Igo btg. laat als regel de interne werkverdeling over aan het adatrecht (5). Voor de gemoderniseerde gemeenten, waarop de 2e afdeling van toepassing is, zie men 8^{2}.
290. De Z.R. en M.C. laten de organisatie en daarmede uiteraard de interne taakverdeling over aan het adatrecht. Z.R. 3 M.C. 3.

Stuk 2. Gezagsverhouding.

291. In de Gw. staat met betrekking tot de inwendige gezagsverhouding voorop de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders aan den raad, ter zake van hun bestuur van de huishouding. Dat in 1851 alleen het college verantwoordelijk is gemaakt aan den raad en niemand anders, betekent voor mij [1]), dat Thorbecke zich de eenvoudige constructie heeft gedacht, dat alle werkzaamheid der andere gemeenteorganen door burgemeester en wethouders zou worden geleid en daarom ook door hen openbaar verantwoord. Ten aanzien van de feitelijke uitvoering door den burgemeester lijkt mij dat in de memorie van antwoord van 1851 genoegzaam duidelijk uitgesproken. Naar buiten handelende commissies en ambtenaren heeft men toenmaals niet voor ogen gehad. Opdracht van alle feitelijke uitvoering aan den burgemeester (Gw. 76) kan trouwens slechts bedoelen: aan hem als hoofd der ambtenaren. De ontvanger, die immers hier de uitzondering is, bevestigt de regel. Immers, hij dient zijn jaarrekening in aan burgemees-

[1]) De in Nederland veel omstreden verantwoordelijkheid van den burgemeester alleen voor zijn handhaving der openbare orde laat ik onbesproken.

ter en wethouders Gw. 123 (oud 115). Die rekening van het geldelijk beheer dient hun tot grondslag van hun verantwoording van hun administratief beheer en geldelijk beleid, Gw. 255 (oud 218) e.v., maar bij het vaststellen van de rekening door gedeputeerden kunnen ontvanger en burgemeester en wethouders afzonderlijk worden gedechargeerd of juist belast Gw. 259 2 (oud 222 2). Het enige ambt van zekere zelfstandigheid heeft dus een daarmede precies overeenkomstige eigen verantwoordelijkheid.

In het bovenstaande is tevens partij gekozen in een in Nederland omstreden punt: of de burgemeester verantwoordelijk is voor zijn exécution active (Gw. 76). Ik antwoord: ja, aan het college van dagelijks bestuur.

292. Van dit standpunt uit valt de tekst van Gw. 216 in onderdelen toe te lichten.

a. Verantwoording schuldig zijn betekent niets anders dan rekenschap geven d.i. opening geven van feiten en beweegredenen; de wet zegt, niet alleen hier, inlichtingen geven. Of aan de rekenschap bij misprijzen een werkzame sanctie verbonden is, is een ander ding, dat nog ter sprake komt. Hier valt alreeds op te merken, dat er slechts één ambt is, dat openbaar rekenschap geeft, het college van burgemeester en wethouders, óók over het beleid van de andere ambtsdragers in de gemeente en 's raadssanctie kan zéér wel die anderen treffen (men denke aan Gw. 179 - oud 145).

b. Voorwerp der verantwoording is „het door het college gevoerd bestuur van de huishouding", het eigen beleid dus van burgemeester en wethouders, maar men bedenke, dat dit o.a. omvat „het uitvoeren der besluiten van den raad" en „het houden van een gedurig toezicht op al wat de gemeente aangaat". Zij verantwoorden aan den raad dus ook, hoe zij de werkzaamheid der andere ambtsdragers hebben geleid en gecontroleerd.

c. De verantwoording betreft voorts alleen de huishouding. De medebewindstaak van burgemeester en wethouders is met opzet buitengesloten.

d. De verantwoordingsplicht drukt op het college en tevens op elk der leden afzonderlijk. Dit staat in de Gw. sedert 1931, krachtens dezelfde herziening, waarbij men opzettelijk verworpen heeft de verantwoordelijkheid van den burgemeester - alleen aan de raad voor zijn handhaving der openbare orde en ook delegeerbaarheid van de taak van het college van burgemeester en wethouders op zijn individuële leden. De individuële verantwoordingsplicht kan daarom m.i. alleen betekenen individuële spreekplicht. Ook omdat de verantwoording uitdrukkelijk betreft het collegiaal beleid.

293. Tegen de ambtenaren bestaan uiteraard disciplinaire sancties. Commissieleden worden voor een jaar benoemd en zijn gedurende hun ambtstermijn onaantastbaar. De burgemeester is evenzeer voor de raad onaantastbaar, wijl hij door de Kroon wordt benoemd en ontslagen.

De wethouders kunnen door de raad van hun ambt worden vervallen verklaard, indien zij zes achtereenvolgende vergaderingen van burgemeester en wethouders verzuimen en wanneer zij de inlichtingen van

Gw. 216, dus verantwoording, weigeren. Afkeuring echter van hun arbeid heeft in de wet geen sanctie, al treedt in de practijk een wethouder om die reden weleens af. Men bedenke, dat de Raad regeert, o.a. zelf de begroting vaststelt en burgemeester en wethouders verplicht zijn 's raads besluiten uit te voeren. Al zijn zij in de moderne gemeente de drijfkracht en niet de raad, die meer de algemene politiek aangeeft en controleert, dat neemt niet weg, dat de raad **niet** naast hen staat (zoals de Staten Generaal naast de Regering) maar boven hen. Daarom zijn tegenover de voor 4 jaren benoemde wethouders veeleer disciplinaire sancties nodig dan politieke (als bij ministers). Die, welke de wet kent, boven vermeld, zijn echter wel zeer onvolledig.

294. Zie voor de geldelijke verantwoordelijkheid van burgemeester en wethouders het veel te beperkte Gw. 263 (oud 226).

295. In het licht van het voorafgaande zie men nu, zoveel de onbevredigende bepalingen op de interne werkkringverdeling vergelijking toelaten, de Indische bepalingen, die toch allemaal van dezelfde grondgedachten als Gw. uitgaan.

296. P.o. 76 en Rgo 74 behelzen de verantwoordelijkheid van gedeputeerden (gecommitteerden) aan de raad. Voorwerp hunner verantwoordelijkheid is „de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken" — zie punt 270. De tekst maakt dus zeer dubieus of de opgedragen taak daaronder begrepen is en uit de gedrukte stukken blijkt inderdaad, dat de wetgever eraan heeft gedacht. Doch bij de Sgo heeft hij later zijn keus bepaald op het Nederlandse stelsel en sedert vat men Po en Rgo ook zo op, hoewel het verschil in tekst met Sgo 98 [1] tot een andere slotsom zou voeren. Er is niet gezegd dat de verantwoordelijkheid omvat het „door het college" gevoerd beleid. In zoverre men moet aannemen dat de exécution délibérative (punt 261) kan berusten bij gouverneur, regent of gedeputeerde (Po 26, 75 [2], Rgo 25 boven punt 271), laat de tekst van Po 76, Rgo 74 toe hen rechtstreeks aan de raad verantwoordelijk te achten. Dat de verantwoordelijkheid zowel collectief als individueel is, wordt uitgedrukt in beide artikelen zowel in lid 1, als in lid 2. De in punt 292 onder d verdedigde opvatting vindt men hier in lid 2 neergeschreven. De vermelding in lid 1 is òf een herhaling òf een gevolg van de splitsing der exécution délibérative. Helaas zijn de teksten van Po en Rgo, zoals telkens gebleken is, zó onvoldoende, dat een conclusie uit de tekst niet voorzichtig schijnt.

Indien maar genoegzaam was vastgelegd, dat de gouverneur (regent) verantwoordelijk is aan het college van dagelijks bestuur, dan zou men Po 32 en Rgo 30 als een welkome verduidelijking kunnen begroeten.

Zie verder Po 76 [3], 118 [1], 119 [2], 128 en Rgo 74 [3], 113 [1], 114 [2], 123. De parallel van het straks te noemen Sgo 21 ontbreekt. Zie Po 18 jo. 23 en Rgo 16.

297. Sgo 98 maakt het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk aan den raad voor „de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken" (vergelijk Po 76) „voor zoover de huishouding der stadsgemeente betreffend" (niet in Po 76 — zie het hierover opgemerkte in

punt 296). Hier staat dus vast: geen verantwoordelijkheid aan den raad voor medebewind.

Voor collectieve en individuële verantwoordelijkheid geldt, dat Sgo 98^{2} duidelijk is, maar Sgo 98^{1} niet. Wel laat Sgo 86 delegatie toe van de exécution délibératieve, maar zie Sgo 86^{4}.

Aan wie de burgemeester verantwoordelijk is voor zijn exécution active (Sgo 36^{1}) is, zoals gebruikelijk, niet gezegd. Bovendien ontbreekt de parallel van Po. 32. Zie echter, als vanzelfsprekend Sgo 41^{2}.

Zeer terecht is de rechtstreekse verantwoordelijkheid aan de raad uitgesproken van de commissiën van bestuur Sgo 71 leden 4 en 5.

Zie verder Sgo 17^{4} jo. 15, 21, 98^{3}, 132^{1}, 133^{2}, 142. In dit laatste artikel is veel verbeterd, maar de bestuurscommissiën zijn vergeten.

298. Na het vorenstaande behoeven Ggo 66, 60^{2}, 69^{1}, 72 uit het oogpunt der gezagsverhouding geen toelichting. Zie verder Ggo 19^{4}, 130^{1}, 131^{2}, 142. Ook 44^{3}.

Hetzelfde geldt voor Sgo. btg. 73, 67^{2}, 76^{1}, 79 en verder 18^{4} jo. 16, 22, 126^{1}, 137^{2}, 148.

299. Men heeft gezien, dat de teksten zeer uiteenlopen, verward zijn en geen stelsel duidelijk tot uitdrukking brengen. Toch schijnt mij bij al de gedecentraliseerde gebiedsdelen de hoofdgedachte dezelfde. De ambtenaren zijn verantwoordelijk aan hun chef, d.i. de raadsvoorzitter; deze verantwoordt eigen werk en leiding der ambtenaren aan het college van dagelijks bestuur; dit college alleen is verantwoordelijk aan de raad.

Bij deze hoofdlijn is dan als bijkomstigheid te bedenken:

a. dat bestuurscommissiën in de stadsgemeenten rechtstreeks aan de raden verantwoordelijk zijn, naast de voorzitters (colleges van dagelijks bestuur ontbreken dan immers);

b. dat misschien gedacht is aan delegatie van de exécution délibérative met daaraan gepaard gaan van individuële verantwoordelijkheid aan de raad;

c. dat de disciplinemiddelen betreffende de ambtenaren goeddeels niet gehanteerd worden door de voorzitters maar door het college van dagelijks bestuur of de raad.

300. Ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor medebewind van het college van dagelijks bestuur aan de raad laten de teksten van Po en Ggo in de steek, maar men neemt vrij algemeen aan, dat Sgo 98 ook voor hen de toon aangeeft.

Ook in Nederland is, ondanks de wet (Gw. 216, tekst van 1931) de vraag van de verantwoordelijkheid aan de raad voor medebewind, nog niet tot rust gekomen.

Hoe de verantwoordelijkheid opgevat moet worden bij medebewind opgedragen aan ambtenaren, laat de wetgeving in het duister. Zie punt 283.

Zie ook nog S. 1927 - 199 art. 3^{4} (afgifte petroleumopslagvergunningen „door of vanwege" de raad).

301. De V.w.o. laat deze vraagstukken over aan de waterschapsreglementen. De Igo's en Z.R. zwijgen. *).

*) Afgesloten Juni 1939.

INHOUD DEEL II

Blz.

I Soorten, ontstaan en vergaan der zelfregerende gemeenschappen 114
Stuk 1 Soorten en de hen beheersende wetgeving 114
Stuk 2 Ontstaan en vergaan 128

II Inrichting en vervulling der ambten 136
Stuk 1 Inrichting der ambten 136
Stuk 2 Bezetting van ambten 138

III Bevoegdheidsattributie 143
Stuk 1 Rechtspersoonlijkheid 143
Stuk 2 Wetgevende bevoegdheid 145
Stuk 3 Politiebevoegdheid 155
Stuk 4 Rechtspraak 161
Stuk 5 Petitierecht 163

IV Werkkring 164
Stuk 1 De vrije taak 164
Stuk 2 De opgedragen taak 179

V Gezagsverhouding 181
Stuk 1 Autonomie 181
Stuk 2 Medebewind 190

VI Verhouding der ambten binnen de zelfregerende gemeenschap 193
Stuk 1 Werkkring 193
Stuk 2 Gezagsverhouding 200